

Olavi Syrjänen ja Lauri Jääskeläinen

**Rakentamisen ohjaus —
Maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön
rajapinnat**

Helsinki 2013

Esipuhe

Ympäristöministeriö tilasi OTT, professori Olavi Syrjäselältä ja VT Lauri Jääskeläiseltä selvityksen maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnoista. Olavi Syrjäsen tehtävänä oli tarkastella rakentamisen ohjauksen rajapintoja maankäytön suunnittelun näkökulmasta. Lauri Jääskeläinen tarkasteli lakien rajapintoja rakentamisen näkökulmasta, mukaan luettuna yksityisoikeudellinen sääntely. Molemmissa osuuksissa on tarkasteltu ympäristöllisiä lupa- ja suunnittelujärjestelmiä, niiden rinnakkaisia, päällekkäisiä, poissulkevia tai valinnaisia säännöksiä ja lakien välillisiä sekä seuraus- ja yhteisvaikutuksia. Arvioinnin kohteena on ollut 57 lakia.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelu- ja lupajärjestelmä on luotu alueiden käytön konfliktien ratkaisutehtävää varten. Se on sektoriviranomaisista erillinen ja siten puolueeton suunnittelujärjestelmä, jossa päätöksentekijöiden on toimittava puolueettomina ja esteettöminä päätöksentekijöinä. Keskeisen pohjan alueiden käytön suunnittelulle ja erilaisten intressien yhteen sovittamiselle sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa että sektorilakien mukaan tehtävässä päätöksenteossa antavat valtioneuvoston maankäyttö- ja rakennuslain nojalla antamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Niiden toteuttamiseksi tulisi tavoitteiden ohjaus- ja viranomaisvaikutusta vahvistaa.

Nykyisen alueidenkäytön ja rakentamisen suunnittelujärjestelmän on vaikea nykyisellään toimia riittävän tehokkaasti ja kokoavasti elinympäristöjen tavoitteiden ja sisältövaatimusten yhteen sovittajana. Ympäristölainsäädännön kehittämisessä lähtökohtana tulisi olla maankäyttö- ja rakennuslain roolin ja merkityksen vahvistaminen sekä lakien menettelysäännösten yhtenäistäminen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista suunnittelua tulisi kehittää niin, että sitä voidaan nykyistä paremmin ja laajemmin käyttää erityislakien mukaisten päätösten tukena. Erityislaeissa tulisi aina tunnustaa maankäyttö- ja rakennuslain yhteen sovittamisrooli. Suunniteltavan alueen käytön ja hankkeen sijoittumisen sopivuus muihin toimintoihin nähden tulisi aina ratkaista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa prosessissa. Tämä edellyttää ympäristöä koskevien linkkisäännösten arviointia ja kehittämistä ja MRL 3 §:n sitovuuden lisäämistä.

Selvityksessä läpikäytyt lait nostavat esille huolen vaarasta, että sektorisuunnittelu on hyvistä yrityksistä huolimatta etääntymässä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta suunnittelusta ja päätöksenteosta. Uhkana on, että kaavoitus jää pelkäksi passiiviseksi toiminnan sijoituspaikan osoittajaksi ja rakennusten teknisten yksityiskohtien lainmukaisuuden tarkastamiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista suunnittelua ja päätöksentekoa tulisi kehittää niin, että siinä otetaan aiempaa enemmän huomioon alueella tapahtuva toiminta. Toisaalta on todettava, että vain yhden sektorin näkökulmasta pitkälle viety suunnitelma ilman, että siinä huolehditaan välttämättömästä yhteensovittamisesta muiden maankäyttömuotojen kanssa, voi johtaa kokonaisuuden kannalta toteuttamiskelvottomaan ratkaisuun.

Osayleiskaavoitusta tulisi kehittää yhteen sovittamisen välineenä ratkaistaessa maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden lakien mukaisen toiminnan sijoittumista. Keskeiset maankäytön ratkaisut myös sektorilakien osalta tulisi osoittaa viimeistään osayleiskaavavaiheessa.

Lupajärjestelmän osalta kaivataan selkeyttämistä kunnan ja valtion toimivallan osalta. Valitusoikeutta koskevat säännökset ovat eriytyneet ja monimutkaiset. Raja hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen välillä on liukuva eikä aina yksiselitteinen. Rakentamisen laatua ja vastuuta koskeva sääntely hajautuu osin yksityisoikeudelliseksi ja osin maankäyttö- ja rakennuslain kautta tapahtuvaksi. Kuluttajan ja rakennuksen käyttäjän kannalta tilanne on sekava. Välttämättä selvissäkin rakentamisen virhetilanteissa ei ole helppo kanavoida vastuuta niille tahoille, joiden toiminnan seurauksena virhe on syntynyt. Vakuutusjärjestelmien kehittämisen voisi tuoda tilanteeseen parannusta.

Sisällys

Esipuhe.....	3
Sisällys	5
OSA I SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ	9
1 Rakennuslainsäädännön käyttöala ja sääntelyn luonne.....	9
2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaamassa sektorisuunnittelua	11
3 Sektorilakien päätöksenteko MRL:n mukaisessa yhteensovittamisprosessissa.....	14
4 Menettelyn rajapinnat.....	15
5 Aineellisoikeudelliset rajapinnat	18
5.1 Luonnonsuojelu	18
Natura 2000 -verkosto.....	19
Luonnon virkistyskäyttö	20
5.2 Rakennusperintö ja muinaismuistot.....	20
5.3 Maa-ainesten ottaminen ja kaivostoiminta	23
Kaivostoiminta.....	27
5.4 Ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen	27
Ympäristönsuojelu	27
Onnettomuusvaaran huomioon ottaminen	28
Vesilaki	32
Vesihuoltolaki	34
Jätehuolto	35
5.5 Muita ympäristönkäyttöä koskevia lakeja	37
Metsätalous	37
5.6 Yhdyskuntatekniset verkot	38
Katujen kunnossapito.....	38
Teiden suunnittelu.....	38
Rautateiden suunnittelu.....	40
Lentopaikkojen rakentaminen.....	40
Energiaverkot ja ydinenergia	42
6 Johtopäätöksiä	44
Lähdeluettelo	46

OSA II RAKENTAMINEN.....	49
1 Rakentamisen edellytykset.....	49
1.1 Maankäytöllisistä ja ympäristöllisistä edellytyksistä	49
Rakennusjärjestys	49
Ympäristönsuojelulaki	50
Suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamispäätös	51
Purkamislupa.....	52
Asemakaavan ajanmukaisuus	53
Valtion puuttumisoikeudesta	54
1.2 Rakentamiselle asetetut vaatimukset maankäyttö- ja rakennuslaissa.....	55
Ohjeiden merkitys	56
Toimenpideluvat	57
2 Rakentamisen laatu ja vastuu	58
2.1 Julkisen viranomaisen vastuu	59
Rakennusvalvonta	59
Rakennustuotteet.....	60
2.2 Sopimus- ja muu yksityisoikeudellinen vastuu	61
Urakkasopimukset.....	62
Urakkasopimusten valvonta.....	63
Suunnittelijavastuu.....	64
Valvonnan valvonta	64
Asuntokauppalaki	65
Maakaari	67
Suorituskyvyttömyysvakuus	69
Hyvä rakennustapa.....	69
Asunto-osakeyhtiölaki	70
Energiatodistus.....	71
2.3 Muu viranomaisvastuu	72
Terveystodistamislaki	72
Työturvallisuuslaki	73
Pelastuslaki	74
Tupakkalaki.....	75
Järjestyslaki.....	75
3 Infrastruktuuri.....	76
3.1 Rakennuspaikka.....	76
Kiinteistönmuodostamislaki	77
Maanvuokralaki	78

Etuostolaki	78
Lunastuslaki	78
Kiinteistörekisterilaki.....	78
Viestintämarkkinalaki	79
Postilaki.....	79
4 Naapuruussuhteet	80
5 Verotus ja tuet	81
Kiinteistövero	81
Maaseudun tuettu rakentaminen	81
Harmaan talouden torjunta	83
Rakennus- ja huoneistotiedot sekä arkistointi	83
6 Johtopäätöksiä	84
Lähdeluettelo	87

OSA I SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ

1 Rakennuslainsäädännön käyttöala ja sääntelyn luonne

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999) sääntelee asemakaavalakia ja rakennuslakia kattavammin ja yhtenäisemmin kaikkea alueiden käyttöä. Lain soveltamisala on määritelty MRL 2 §:ssä lyhyesti ja ytimekkäästi: ”Tässä laissa säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä.” Lain toteuttaminen on ympäristöministeriön ja ministeriön sisällä rakennetun ympäristön osaston tehtävä. Kuntatason ohjaus- ja valvontavastuu on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ja maakuntakaavojen laatiminen maakuntien liittojen ja kuntatason kaavojen laatiminen kuntien tehtävä. Kunnan määräämä lautakunta toimii rakennusvalvontaviranomaisina.

MRL:n mukaisen suunnittelun ja rakentamisen ohjaus ulottuu sekä maa- että vesialueille samanlaisin säännöksiin koko maassa. Erietyiset luvut lakiin on kuitenkin kirjoitettu rantarakentamista, vähittäiskaupan suuryksiköitä ja tuulivoimarakentamista varten. Pääsääntö on, että kaavoituksessa ja rakentamisessa noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä. Lain perusteluissa korostetaan sitä, että rakennuslainsäädäntö ja sen mukainen alueiden käytön ohjausjärjestelmä on osa ympäristönkäytön ohjausjärjestelmän kokonaisuutta.

MRL:n mukaisia kaavoja valmisteltaessa lähdetään moninaiskäytöstä. Kaavoissa pääsääntöisesti käsitellään kaikki maankäyttötarpeet. Tärkeä lähtökohta ryhdyttäessä rajaamaan vaihtoehtoja ja tarkastelemaan rajapintoja sektorilakien kanssa on se mahdollisuus, että mikä tahansa maankäyttömuoto suunniteltavalle alueelle voi tulla kysymykseen.

Rakennuslainsäädännön keskeisin tehtävä on ohjata alueiden käytön suunnittelua siten, että alue tulee käytetyksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus kaavoituksessa oli ilmaistu aiemman rakennuslain 34 §:ssä vaatimuksena alueen osoittamiseksi asemakaavassa sillä tavoin, että alue tulee tarkoituksenmukaisesti käytetyksi. Tämä vaatimus esiintyy myös kumoamisperusteena oikeuskäytännössä (*KHO 9.2.1981 t. 657; KHO 1985 A II 132*). Vaikka MRL:n kaavojen sisältövaatimuksissa tämä tavoite ei esiinny johdonmukaisesti, tavoite on sama. Alueen tarkoituksenmukaisella käyttämisellä tarkoitetaan sitä, että alueet on kaavassa osoitettava sellaisiin tarkoituksiin, joihin ne asetettujen tavoitteiden ja sisältövaatimusten mukaisesti sijaintinsa, maastonsa, maaperänsä ja ympärillä oleva rakennettu ympäristö huomioon ottaen sekä muiden olosuhteiden puolesta parhaiten soveltuvat. Kaavaa laadittaessa on pyrittävä siihen, että kukin alue tulee sellaiseen käyttöön, johon se on hyvin sovelias. Tällä on tavoitettava ja tarkoitettava myös soveliaisuutta käytön ja toiminnan kannalta. Aluevaraukset tulee tehdä tasapuolisesti ja tulevien kehitystarpeiden mukaisesti. Lähtökohtana on kuitenkin, että kaikille yleisen edun vaatimille maankäyttötarpeille varataan niiden tarvitsemat alueet. Silloin kun tämä ei ole mahdollista, joudutaan suorittamaan intressipunnintaa ja ratkaisemaan, mitä kilpailevista alueidenkäyttötarpeista pidetään niin tärkeinä, että ne voidaan ottaa kaavaan.

Kaavoituksella ja rakentamisen ohjauksella on vuosisataiset perinteet. Keväällä 1979 syntynyt Kojjärvi-liike sai aikaan ”ympäristöherätyksen”, jonka seurauksena ympäristöarvot ja ympäristöongelmat nousivat yhteiskunnallisen kehityksen reunaehdoiksi. Ympäristölainsäädäntö on syntynyt tarpeesta oikeudellisen sääntelyn keinoin vastata ympäristöongelmiin. On myös huomattava, että Suomen ympäristöpolitiikka on tänä päivänä vahvasti EU-politiikkaa, sillä lähes kaikki ympäristölainsäädäntömme on EU:sta peräisin. Ympäristölainsäädäntöä on jatkuvasti lisätty ja uudistettu. Rakennuslainsäädännön uudistamisesta erillisenä toteutettiin

maa-aineslaki 1981. Ympäristövaikutusten arviointilaki säädettiin 1994 ja 1996 luonnonsuojelulaki ja metsälaki. Maankäyttö- ja rakennuslaki säädettiin 1999 sekä ympäristönsuojelulaki 2000. Sen jälkeen on tässä selvityksessä arvioinnin kohteena olevia useita muita lakeja uudistettu. Vuonna 2005 uudistettiin tielainsäädäntö säätämällä uusi maantielaki ja v. 2007 ratojen rakentamista ohjaava ratalaki. Seuraava uudistusvaihe, kun vuonna 2010 uudistettiin rakennusuojelulainsäädäntö, vuonna 2011 vesilaki ja kaivoslaki sekä vuonna 2012 jätelaki ja 2013 sähkömarkkinalaki. Metsälain uudistusesitys on eduskuntakäsittelyssä (HE 75/2013vp).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on kehitetty alueiden käytön ohjausjärjestelmän roolia yhteen sovittamisen välineenä. Lakia säädettäessä muutettiin myös useita ympäristönkäyttöön vaikuttavia lakeja siihen suuntaan, että rakennuslainsäädännön vaikutus ja painoarvo yhteen sovittavana suunnitteluna lisääntyi. Myöhemmin on sekä maankäyttö- ja rakennuslakia muutettu että useita muita ympäristölakeja muutettu ja uudistettu. Näissä on aiempaa paremmin järjestetty lakien yhteyksiä ja rajapintoja. Kaavoitus- rakentamissääntelyn rooli on ympäristöohjauksen kokonaisuudessa lisääntynyt. Selkeätä ja yhtenäistä suhteiden järjestämistä ja työnjakoa ei ole kuitenkaan vielä pystytty tekemään. Siksi ympäristöön vaikuttavia lakeja sovellettaessa on lähdetty sektorikohtaisuuden periaatteesta.

Koko selvityksessä käsitellään 57 lakia, joissa on MRL:n soveltamisalaan liittyviä, sen kanssa rinnakkaisia, täydentäviä ja/tai päällekkäisiä säännöksiä. Kaikkia lakeja ei voida luokitella ympäristöoikeudellisiksi. Ne muodostavatkin varsin kirjavan kokonaisuuden. Tarkastelemme näiden lakien suhdetta ja rajapintoja maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kysymys on kaksisuuntainen. Toisaalta siinä on kysymys siitä, miten MRL vaikuttaa sektorilakien mukaiseen päätöksentekoon ja toisaalta siitä, miten sektorilait otetaan huomioon MRL:n mukaisessa päätöksenteossa. Kysymys on myös lakien yhteisvaikutuksesta.

Sektorilakien erilaiset tavat ilmaista niiden suhde MRL:iin johtuu sekä sektorilakeihin kirjatusta ympäristöoikeuden periaatteista, tavoitteista ja sisällöstä että myös siitä, että lait ovat eri-ikäisiä. Erilaisuus johtuu siitä, että suunnitelmat ja luvat ovat luonteeltaan ja sisällöltään erilaisia ja niitä koskeva sääntely on erilaista. Kysymyksessä on sijoittamista koskevia suunnitelmia ja päätöksiä, päästölupia ja teknisiä lupia. Esimerkiksi kaava tarvitaan rakentamiselle ja ympäristölupa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavalle toiminnalle. Tarkasteltavia lakeja on säädetty n. 50 vuoden aikana. Tuona aikana mutta myös jo MRL:n voimaantulon jälkeen on oikeudellisessa ajattelussa ja sääntelyssä tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka on MRL:ia ja sen suhdetta sektorilakeihin sekä niiden ajantasaisuutta arvioitaessa otettava huomioon. Rajanveto-ongelmia aiheuttaa myös se, että eri lakien soveltamisesta ja valvonnasta päättävät eri viranomaiset.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säännös siitä, että MRL:n mukaiset alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä (MRL 3 §). MRL on tarkoitettu alueiden suunnittelua, rakentamista ja sen käyttöä koskevaksi yleislaki, jonka mukaisesti tehdyt päätökset on otettava huomioon muussa ympäristönkäytön päätöksenteossa sen mukaan kuin muussa lainsäädännössä on säädetty. Useissa laeissa on säännöksiä siitä, ettei sektorilain mukaisia päätöksiä saa tehdä vastoin oikeusvaikutteista kaavaa. MRL 3 § on tarkoitettu yleissäännökseksi siitä, miten MRL:n alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on otettava huomioon muun lainsäädännön mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Yleissäännös sinänsä ei ole riittävän täsmällinen ohjaamaan päätöksentekoa vaan velvoittavuus edellyttää joko MRL:n tai erityislain erityistä säännöstä. MRL 197 §:ssä on MRL 3 §:ää täydennetty ja ilmaistu yksityiskohtaisemmin MRL:n suhteesta luonnonsuojelulain mukaiseen Natura 2000 -verkostoon ja muinaismuistolakiin. MRL:n mukaisilla kaavoilla on integraatiovaikutus, jolla voidaan tarkoittaa suunnittelun kokoavaa vaikutusta ja velvollisuutta saattaa voimaan erityyppiset maankäyttöön vaikuttavat kansalliset, kansainväliset ja yhteisöoikeudelliset velvoitteet.

MRL:n mukaisen suunnittelujärjestelmän tarkoitus on, että alueiden käyttöä ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja yleispiirteiset maakunta-kaavat, jotka tarkentuvat kuntakohtaisissa yleiskaavoissa ja asemakaavoissa ja johtavat yksityiskohtaisiin alueen toteutussuunnitelmiin ja lupiin (rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa, purkamislupa, katusuunnitelma, kadunpito päätös, tiesuunnitelma, tonttijako, suunnittelutarveratkaisu, poikkeamislupa).

2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaamassa sektorisuunnittelua

Valtioneuvoston 30.11.2000 päättämät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat nostaneet MRL:n mukaisen suunnittelun suhteessa muuhun lainsäädäntöön kokonaan uudelle tasolle. Merkittävää on, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on antanut ylintä toimeenpanovaltaa käyttävä valtioneuvosto MRL 22 §:n nojalla yleisistunnossaan. Valtioneuvoston päätöksen keskeisenä tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen. Päätöksessä todetaan, että MRL 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ovat erityislakeja kokonaisvaltaisemmat. Tavoitteiden valmistelua, toteuttamista ja huomioon ottamista koskevat säännökset (MRL 23 ja 24 §) korostavat VN:n päättämien valtakunnallisten tavoitteiden velvoittavaa vaikutusta sektorikohtaiseen päätöksentekoon. Tavoitteiden huomioonottamisvelvoite tarkoittaa velvollisuutta toimia samansuuntaisesti ja edistämismuotoa aktiivisempaa, tavoitteiden toteuttamista palvelevaa toimintatapaa ja ratkaisuja. Valtion viranomaisten tulee edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Valtioneuvoston päätöksen tavoitteiden lähtökohdissa todetaan näiden tavoitteiden kannalta keskeisimmiksi laeiksi luonnonsuojelulaki, metsälaki, vesilaki, maa-aineslaki, rakennusuojelulaki, muinaismuistolaki ja ympäristönsuojelulaki. Ympäristön suojelusta huolehditaan ensisijaisesti erityislainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja niissä määritellyin keinoin. Tavoitteisiin 13.11.2008 tehdyt tarkistukset ovat vahvistaneet alueidenkäytön tavoitteiden merkitystä sektorikohtaisessa suunnittelussa. Tarkistetut tavoitteet on kirjoitettu monissa kohdin täsmälliseen ja velvoittavaan muotoon ja kohdistettu erityistavoitteina kuntatason suunnitteluun.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole asetettu tärkeys- tai kiireellisyysjärjestykseen, vaan ne ovat keskenään samanarvoisia. Niin kuin kaavan sisältövaatimukset samoin kaikki valtakunnalliset tavoitteet on kaavaa laadittaessa otettava huomioon, jos niitä suunnittelualuetta koskien esiintyy. Tavoitteiden keskinäinen yhteen sovittaminen ja priorisointi tehdään kaavoituksessa tapauskohtaisesti. Kaavan tarkoitukselta ja tehtävistä sekä olosuhteista ja tarpeista riippuen tavoitteet voivat painottua eri tavoin. Samoin mahdollisuudet tavoitteiden edistämiseen vaihtelevat.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita joudutaan usein keskenään sovittamaan yhteen. Valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen voi edellyttää myös yhteen sovittamista kaavoituksen muiden tavoitteiden kanssa. Jos tällaisessa yhteen sovittamistilanteessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ristiriidassa muiden tavoitteiden kanssa, kaavaratkaisussa on turvattava valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteutumisen edistäminen. Käytännössä valtakunnalliset tavoitteet kuitenkin yleensä mahdollistavat useita eri ratkaisuvaihtoehtoja, mikä jättää liikkumavaraa maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden huomioon ottamiselle. Sama koskee myös sektorilakien mukaista suunnittelua.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden velvoittavuus on aiheuttanut kuntakaavojen käsittelyssä ristiriitoja ja ongelmia valtakunnallisten tavoitteiden ja seudullisten ja paikallisten sisältövaatimusten yhteensovittamisessa. Silloin on etsitty kunnan itsehallinnollisen harjantavallan rajoja.

Oikeuskäytännössä KHO on käyttänyt valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita perusteen arvioitaessa maakunta-, yleiskaava- ja asemakaavapäätösten lainmukaisuutta (*KHO 21.1.2005 t. 145; KHO 25.1.2005 t. 167; KHO 20.3.2008 t. 591; KHO 2005:4; KHO 2009:58; KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS)*). Kuitenkin KHO on vuosikirjaratkaisussaan 2010:32 katsonut, etteivät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus vaikuttanut ympäristönsuojelulain oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla. KHO katsoi kuitenkin, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voitiin ottaa huomioon ympäristölupaharkinnassa selvityksenä. Vaikka valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen on oikeuskäytännössä vahvistunut, näyttäisi siltä, että niiden ohjaus- ja viranomaisvaikutusta tulisi vahvistaa.

KHO 2005:4: KHO golfkentän rakentamista Espooseen koskevan asemakaavan valitusasiassa katsoi, etteivät alueella voimassa olevat Helsingin seudun seutukaavat I ja II ole olleet kaavamutosta laadittaessa riittävästi ohjeena. Kaavamutosta laadittaessa ei ole myöskään otettu riittävästi huomioon edellä selostettuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, MRL 39 §:n 2 momentin vaatimuksia ottaa huomioon mahdollisuudet terveelliseen ja turvalliseen elinympäristöön, MRL 54 §:n 2 momentin vaatimusta edellytysten luomisesta terveelliselle ja turvalliseen elinympäristölle eikä viimeksi mainitun lainkohdan vaatimusta siitä, että kaava-alueella tai sen lähiympäristössä on riittävästi lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Espoon kaupunginvaltuuston päätös on myös tästä syystä lainvastainen.

Kuntajaon muutokset ovat nostaneet näyttävästi esille kuntajakolain (1196/1997) suhteen valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Tämä tuli erityisesti esille KHO:n päätöksessä Helsingin, Sipoon ja Vantaan kuntajaon muuttamisesta (*KHO 2008:1*). Kuntajakolain mukaan kuntajakoa kehitetään asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Jos jonkin kunnan valtuusto vastustaa kuntajaon muutosta, se voidaan tehdä vain kuntajakolain 3 §:n mukaisilla erityisen painavilla edellytyksillä. Kuntajakoa voidaan 3 §:n mukaan muuttaa, jos muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Kun tässä tapauksessa Sipoo vastusti sen lounaisosan liittämistä Helsinkiin, päätös voitiin tehdä vain erityisen painavista syistä. Nämä syyt perustuivat KHO:n päätöksen mukaan keskeisesti Helsingin seutua koskeviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

Tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti MRL:n mukaan laaditut maakuntakaavat ovat ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Tämä ohjausvaikutus ulottuu MRL 32.2 §:n mukaisesti myös muiden viranomaisten toimintaan siten, että myös muiden lakien nojalla suunniteltaessa ja päätettäessä ympäristönkäytön järjestämisestä on otettava huomioon MRL:n alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat. Aiempaan rakennuslakiin verrattuna ohjausvaikutusta täydennettiin aktiivisemmalla velvoitteella maakuntakaavan huomioon ottamisesta ja sen toteuttamisen edistämisestä. Muun sektorilakia soveltavan viranomaisen on otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Lakien rajapinta löytyy myös maakunnan suunnittelun sisältä. MRL 25 §:n mukaan maakunnan liiton tehtävänä olevaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma (maakuntaohjelma). Maakuntasuunnitelmalta ei ole kaavan luonnetta eikä siten maakuntakaavan ohjausvaikutusta. Lain perustelujen mukaan maakuntasuunnitelmassa osoitettua kehittämisstrategiaa täsmennetään ja toteutetaan toisaalta maakuntakaavalla ja toisaalta alueiden kehittämislain (1651/2009) mukaisella alu-

eellisellä kehittämisohjelmalla. Maakuntaohjelmalla yhteen sovitetaan ja suunnataan maakunnissa tapahtuvaa kehittämistyötä yhteisesti omaksuttujen strategioiden ja tavoitteiden mukaisesti.

Maakuntakaavaa yksityiskohtaisemman yleiskaavan osalta ohjausvelvoite on lievempi. MRL 42.2 §:n mukaan viranomaisen on suunnitellussaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteuttamista. Yleiskaava voidaan MRL 25 §:n mukaan laatia koko kuntaa, sen osaa varten, vaiheittain tai ohjaamaan rakentamista (MRL 44 ja 72 §). Ohjausvaikutus on vain oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, joka on tarkoitettukin pääsäännöksi yleiskaavoja laadittaessa. Oikeusvaikutuksensa yleiskaava saa, kun kaavan hyväksymispäätös tulee lainvoimaiseksi. Yleiskaavasta seuraa myös rakennuksen rakentamista rajoittava ehdollinen rakentamisrajoitus ja siitä voi seurata rakentamisrajoitus, toimenpiderajoitus ja määräaikainen rakentamisrajoitus (MRL 43 §). Alueella, jolle on tarkoitus laatia asemakaava, yleiskaava ohjaa asemakaavan laatimista.

Tarkentuvan suunnittelun periaate ilmenee juuri siinä, että asemakaavaa laadittaessa yleiskaava on ohjeena ja että toisaalta rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (MRL 58 §). Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten, ettei asemakaava-alueelle saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriötä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. Rakennuslupaa myönnettäessä tärkein lupaedellytys on asemakaavan mukaisuus. Asemakaava-alueella on oikeus ja velvollisuus rakentaa ja käyttää maata kaavan mukaisesti. Kaavalla on ratkaistu rakennuspaikan sopivuus rakentamiseen. Rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella, sen ulkopuolella ja suunnittelutarvealueella on säädetty MRL 135–137 §:ssä. Näissä pykälissä on myös säädetty rakennusluvan edellytyksistä suhteessa ympäristöön.

MRL:n mukaisessa päätöksenteossa tavoitellaan ratkaisuja, joiden tuloksena syntyy hyvää ja aiempaa parempaa ja paremmin toimivaa elinympäristöä. Päätöksenteossa lainalaisuusperiaatetta (HL 6 §) noudatettaessa ongelmallista on, että on sovellettava hyvinkin joustavia normeja, kuten asemakaavan sisältövaatimuksena edellytysten luominen terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle sekä puistojen riittävyys (MRL 54 §). Rakennukselle on asetettu vaatimukseksi rakennettuun ympäristöön ja maisemaan soveltuminen ja kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimuksen täyttäminen (MRL 117 §). Rakennusluvan myöntäminen edellyttää, ettei rakentaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle (137 §). Joustavuutta lisäävät monet ja laajat poikkeamisvaltuudet. Silloin kun sääntely on väljää, päätöksentekijän harkintavalta saa erityistä merkitystä.

Osa MRL:n ja sektorilakien normeista on kuitenkin hyvinkin yksityiskohtaisia, kuten esim. melunormit ja rakentamismääräyskokoelman tekniset vaatimukset. Rakennuksen tulee täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen 117 a–117 g §:ssä tarkoitettut olennaiset tekniset vaatimukset. MRL:n erityispiirre onkin, että MRL lakina on hyvin joustava ja avoin, mutta sääntelyalue kokonaisuudessaan on hyvin teknistä.

Kasvava kunnan sisäinen ongelmarajapinta on myös asemakaavojen laatiminen liian yksityiskohtaisiksi niin, että niiden asemakaavamääräyksissä on määrätty rakennusmateriaaleista, rakenneratkaisuista ja/tai julkisivujen yksityiskohdista. Se kertoo kunnan sisäisistä työnjako-ongelmista. Vaikka asemakaava on tarkoitettu toteuttamissuunnitelmaksi, kunnassa tulisi pitäytyä tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti siinä, että suunnittelujärjestelmässä suunnitelmat täsmentyvät asteittain. Asemakaavassa ei tulisi määrätä sellaisista rakennushankkeen yksityiskohdista, jotka kuuluvat rakennusluvan piiriin. Hyvin yksityiskohtaisten asemakaavojen ongelma on myös se vaara, että ne eivät sovellu hankkeen toteuttamiseen. Se

johtaa asemakaavan nopeisiin muutostarpeisiin ja/tai poikkeamistarpeisiin. Vaarana on myös, että rakennuslupaharkinnalle ei jää tilaa, vaan siinä joudutaan pelkästään toteamaan hankkeen olevan asemakaavan mukaisen ja tutkimaan lähinnä pelkästään rakennuksen tekniset yksityiskohdat. Vaikka rakennuslupaharkinta on oikeusharkintaa, MRL 117 § tarkoittaa antaa lupaviranomaiselle harkintavaltaa ja antaa lupaviranomaiselle oikeuden hankkeen toteutuksen viimeisen silauksen suorittamiseen.

Kun samaan aikaan ja samassa tapauksessakin sovelletaan sekä joustavia että täsmällisiä, yksityiskohtaisia normeja, ongelmaksi muodostuu myös se, että valitustapauksissa valittajan on helppo osoittaa täsmällisen normin rikkominen, mutta hän vain harvoin voi saada oikeutta väittäessään joustavan normin tulleen rikotuksi. Tämä voi johtaa tarkkaan huolehtimiseen siitä, ettei yksityiskohtaisia normeja ole rikottu, mutta piittaamattomuuteen joustavien normien suhteen.

3 Sektorilakien päätöksenteko MRL:n mukaisessa yhteensovittamisprosessissa

Päätösharkinnan kannalta ympäristö on käsitteenä moni-ilmeinen ja monisäikeinen. Sitä kuvastaa hyvin MRA 1 §:n säännös siitä, mihin viiteen ympäristötekijään kaavan vaikutukset voivat kohdistua. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon, kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen, liikenteeseen sekä kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

Ympäristöoikeudellinen painotus on viime vuosikymmeninä tuonut maankäytön suunnitteluun uusia huomioon otettavia lisäarvoja, painotuksia ja vaatimuksia, mikä on entisestään korostanut kaavoituksen merkitystä ja mahdollisuuksia toimia kokoavana ja koordinoivana suunnittelumuotona. Ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa on kysymys siitä, miten ympäristön tilaan vaikuttavien toimenpiteiden sääntely päätösharkinnassa vaikuttaa eli miten punnitaan ihmisen ja muun luonnon sekä ihmisen rakentaman ympäristön suhteita. Ne ilmenvät konkreettisesti useimmiten kuntatasolla ja käsiteltäessä lupa-asioita. Tällöin joudutaan jatkuvasti punnitsemaan luonnon säilymisen ja maa-alueiden hyötykäytön välisiä suhteita. Tehtäessä ympäristöä koskevia päätöksiä, toimenpiteet voivat olla suojelevia (säästäviä), muuttavia (kuluttavia) tai sellaisia, jotka aiheuttavat riskejä (kemikaalit, ydinvoima). Ympäristöasioiden korostuminen on vaatinut aiempaa laajempaa ja perusteellisempaa ympäristöhaakuista suhtautumista ja läpäisyperiaatteen mukaisesti ympäristönäkökohtien huomioonottamista ympäristönkäyttöä koskevassa päätöksenteossa.

Uudet painotukset nostavat esille kysymyksen siitä, mikä viranomainen tai sektori on sopivin arvioimaan ja päättämään eri alueisiin kohdistuvien tekijöiden yhteen sovittamisesta. Siihen parhaiten sopii MRL:n mukainen ohjaus- ja lupajärjestelmä, joka nykyisessä laissa on sisällöltään kaikki maankäyttötarpeet kattava ja mahdollistaa tavoitteillaan sekä kaavojen sisältövaatimuksilla kaikkien maankäyttötarpeiden käsittelyn. MRL:n mukainen suunnittelu- ja lupajärjestelmä on luotu juuri tätä konfliktien ratkaisutehtävää varten. Se on sektoriviranomaisista erillinen ja siten puolueeton suunnittelujärjestelmä, jossa päätöksentekijöiden on toimittava puolueettomina ja esteettöminä päätöksentekijöinä.

Kun MRL:n mukaisessa kaavassa osoitetaan alueita eri tarkoituksiin, siinä osoitetaan alueita myös sellaisiin ympäristöä pilaaviin tai ympäristön pilaantumisen herkkiin tarkoituksiin, joista on voimassa erityislakeja. MRL:n mukaisen yhteen sovittamisen lähtökohtina ovat MRL:n kaavoituksen ja rakentamisen tavoitteet ja kaavojen ja lupien sisältövaatimukset. Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on kehittymässä maankäytön ja rakentamisen oi-

keusperiaatteita, joita voidaan käyttää MRL:n mukaisessa päätöksenteossa argumentoinnin vahvistajana. Ne voivat olla apuna myös arvioitaessa MRL:n suhdetta sektorilakeihin. Muiden ympäristölakien soveltamisessa nousevat esille ympäristöoikeuden periaatteet.

Kaavajärjestelmä on tarkoitettu asteittain täsmentyväksi, monitasoiseksi suunnittelujärjestelmäksi, joka johtaa yksittäistä hanketta koskevaan toteuttamissuunnitelmaan ja viime kädessä rakennusluvan mukaiseen rakentamiseen. Tämän tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat ja edistävät lain yleisten tavoitteiden ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista. Valtakunnallisten tavoitteiden vaikutus suodattuu yleisimmin kaavojen kautta, mutta jotkin erityisvelvoitteet voivat olla ohjeena yksittäiselle hankkeelle, kuten tulvavaara (MRL 116 §). Tavoitteissa veloitetaan esim. alueidenkäytössä ottamaan huomioon viranomaisen selvitysten mukaiset tulvavaara-alueet ja kielletään sijoittamasta uutta rakentamista tulvavaara-alueille. Samoin erityistavoitteissa veloitetaan varautumaan lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin, veloitetaan ehkäisemään melusta, tärinästä ja ilman epäpuhtauksista aiheutuvaa haittaa ja vähentämään jo olemassa olevia haittoja. Uusia asuinalueita tai muita melulle herkkiä toimintoja ei tule sijoittaa melualueille varmistamatta riittävää meluntorjuntaa. Samoin suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

KHO 4.3.2013 t. 796: Kysymys oli asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. KHO lausui, että kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet ja MRL 116.2 §, tulvavaara-alueelle ei tullut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen MRL 72.1 §:n rakentamisrajoituksesta ei siten ollut 172.1 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä

Edelleen erityistavoitteissa veloitetaan varmistamaan valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen säilyminen ja veloitetaan ottamaan huomioon näitä koskevat valtakunnalliset inventoinnit, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, kulttuurihistoriallisia ympäristöjä ja esihistoriallisia suojelukohdekonaisuuksia.

Kiistanalaiset rakentamisen sijoituspäätökset ovat tyypillisimpiä alueidenkäytön konfliktitapauksia. Kiistan aiheena on, mitä tietylle paikalle tulisi tehdä, mitä sille saisi tehdä – ja mitä sille ei missään tapauksessa saisi tehdä. KHO käyttää päätöksissään usein ilmaisua asemakaavan sisältövaatimusten kokonaisharkinnasta, joka tarkoittaa kaikki tekijät tasapainoisesti huomioon ottavaa päätösharkintaa. Kokonaisharkinnalla voidaan tarkoittaa ja korostaa kaavoituksen yhteen sovittavaa luonnetta. Kaikki tapauksessa esiintyvät tekijät on arvioitava, yhteen sovitettava ja sen lopputuloksena arvioitava, täyttääkö kaava asemakaavalle asetetut sisältövaatimukset. Pitkään jatkunut ja kehittynyt suunnittelujärjestelmä on myös toiminut hyvin, sillä vain noin 10 prosentista kaavapäätöksistä valitetaan.

4 Menettelyn rajapinnat

MRL:n soveltamisessa noudatettavia menettelyn säädöksiä on perustuslaissa (menettelyllinen perusoikeus, perustuslain 21 §), hallintolaissa (434/2003), hallintolainkäyttölaissa (586/1996), julkisuuslaissa (621/1999), kuntalaissa (KuntaL, 365/1995) ja ympäristövaikutusten arviointilaissa (468/1994). Hallintolaki on kaavoitus- ja rakentamisasioissa toissijainen, mikäli MRL:iin on otettu erityisiä asian käsittelyyn velvoittavia säännöksiä. Myös EU-oikeus vaikuttaa monella tavalla päätöksentekoon. EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä on luetavissa hyvän hallinnon periaatteita. Sellaisia ovat kuulemisperiaate, päätöksen perustelemisvelvollisuus, asiakirjajulkisuus, vilpittömän mielen suoja sekä oikeusturvan toteutumista ko-

rostavat menettelyoikeudelliset periaatteet, oikeusturvan saatavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus sekä oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja. Kuntalaki ja MRL ovat rinnakkaisia siten, että erityisesti kaavoituksessa sovelletaan sekä MRL:n että kuntalain säännöksiä. Ne seikat, joista ei ole MRL:ssä säännöksiä, jäävät kuntalain sääntelyn varaan.

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä keskeisiä muutostekijöitä olivat kuntakaavojen alustusvelvollisuudesta luopuminen ja kaavoituksessa kaavoitusmenettelyn järjestäminen siten, että jokaiselle luodaan edellytykset osallistua kaavan valmisteluun, seurata kaavoitusprosessia ja vaikuttaa päätöksentekoon (MRL 1, 6 ja 62 §). Vaikuttamismahdollisuudet ovat preventiivisiä tai ennakkollisia ja toisaalta repressiivisiä eli jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Osallistuminen ja vuorovaikutteinen suunnittelu on tarkoitettu virheitä ennalta estäviksi oikeusturvakeinoiksi. Jos tässä ei onnistuta, voidaan turvautua korjaaviin keinoihin, joista tärkein on valitus. Tarkoitus on ollut muuttaa suunnittelukulttuuria selvästi avoimemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi. Osallistumisen lisääminen toimii alustusvelvollisuuden poistamista korvaavana, kuntalaisille annettuna kontrollin muotona. Valvontatehtävä on ilmaistu julkisuuslain 3 §:ssä siten, että laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä ja vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Kuntalain 27 § velvoittaa valtuuston pitämään huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. KuntaL 29 § sisältää mahdollisuuden MRL:ia aktiivisempaan toimintaan informaatioperiaatteen mukaisesti. Myös MRL sisältää informaatioperiaatetta ja kaksisuuntaista tiedotusprosessia eli kommunikaatioperiaatetta edellyttäviä säännöksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole erityisiä säännöksiä asiakirjojen julkisuudesta tai salaisuudesta. Niiden osalta on arviot tehtävä julkisuuslain mukaisesti. MRL:ssä ei ole myöskään erityisiä esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Sen vuoksi esteellisyys on arvioitava hallintolain 27–30 §:ien perusteella kuitenkin KuntaL 52 §:n poikkeuksin.

KHO 2013:55: Kunnan virkamies voi lähtökohtaisesti toimia esittelijänä sekä maankäytösopimuksen että samaa aluetta koskevan asemakaavoituksen valmistelussa ilman, että maankäytösopimuksen valmisteluun osallistuminen sellaisenaan aiheuttaisi esteellisyyttä kaava-asiassa. Tämän vuoksi apulaiskaupunginjohtaja A oli lähtökohtaisesti voinut toimia esittelijänä sekä alueen rakentamiseen liittyvää sopimusta että kaavaa käsiteltäessä. Arvioitaessa A:n puolueettomuutta HL 28 §:n 1 momentin 7 kohdan kannalta, oli kuitenkin otettava huomioon hankkeen poikkeuksellisuus R:n kaupungin oloissa. Apulaiskaupunginjohtaja A oli kaupunginhallituksessa ensin esittänyt hankkeen tarjoamista suoraan X Oy:lle, jonka aloitteesta kaavahanke on lähtenyt liikkeelle. Hanketta oli myöhemmin tarjottu myös muille rakennusliikkeille, mutta X Oy oli valittu toteuttamaan hanketta, ja A oli osallistunut tähän valintaan. Apulaiskaupunginjohtaja A:n puoliso oli siirtynyt kaava-alueen rakentamisesta vastaavan X Oy:n palvelukseen myyntineuvottelijaksi kaava-asian vireillä ollessa, ja hänen toimenkuvaansa oli tullut kuulumaan muun ohella kysymyksessä olevalla asemakaavalla toteutettavien asuntojen myyminen. Apulaiskaupunginjohtaja ei ollut kuitenkaan tämän jälkeen jäävänyt itseään, vaan oli edelleen esitellyt asiaa kaupunginhallituksessa. Kun otettiin huomioon kysymyksessä olevan asemakaavan keskeinen sijainti ja kaupunkirakenteellinen merkitys R:n kaupungissa, kaupungin olosuhteissa poikkeuksellisen suuri ja vain yhden yhtiön toteutettavaksi tuleva rakennusoikeus, A:n keskeinen rooli hankkeen toteuttamisyhtiön valintamenettelyssä ja hankkeen maankäytön suunnittelussa sekä A:n puolison siirtyminen tässä tilanteessa kysymyksessä olevan valintamenettelyn voittaneen yhtiön palvelukseen myyntineuvottelijaksi kesken kaavan laatimisen, luottamus apulaiskaupunginjohtaja A:n puolueettomuuteen oli tilanetta kokonaisuutena arvioiden vaarantunut HL 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoite-

tulla tavalla. A oli siten ollut esteellinen esittelemään asiaa mm. kaupunginhallituksessa, ja valtuuston päätös kaavan hyväksymisestä oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

MRL:n päätösten valitusoikeussäännökset kaavoista luparatkaisuihin ovat monimutkaiset ja vaikeaselkoiset. Ne ovat sekoitus kunnallisvalituksesta ja hallintovalituksesta ja niihin lisätyistä valitusperusteista tai valitukseen oikeutetuista. Myös valitusoikeuksien suhteen MRL ja kuntalaki ovat rinnakkaisia. MRL 191.1 §:n mukaan valitettaessa kaavapäätöksestä ja/tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä valitus on KuntaL 92 §:n kunnallisvalitus. MRL korostaa kunnallisen itsehallinnon vahvistamista. Sen on katsottu toteutuvan, kun kunnallisvalitusta sovelletaan kaavapäätöksiin, maisematyölupaan, purkamislupaan ja kehittämisaluepäätöksiin. MRL 192 §:ssä on säännökset valitusoikeudesta rakennus-, toimenpidelupa-, maisematyö- ja purkamislupapäätöksestä. Vaikeasti tulkittaviksi valitusoikeussäännökset tekevät yhteisön valitusoikeus ja monimutkaiseksi kirjoitettu poikkeamispäätöksen ja suunnittelutarveratkaisun valitusoikeussäännös (MRL 193 §). Vaikeutta lisäävät valitusoikeuden rajoitukset ja valituslupasäännökset. MRL 191.3 §:n valitusoikeuden rajoitus voi johtaa perustuslain vastaiseen valitusoikeuden tyhjentymiseen. Kaavavalitussäännöksiä olisi tarpeen yksinkertaistaa. MRL:n nykyinen rakenne ja syyt, miksi nykytilanteeseen päädyttiin eivät kuitenkaan puolla sitä, että kuntalaisten kaavapäätösten valvontatehtävä ja -mahdollisuus, *actio popularis* -tyyppinen kunnallisvalitus poistettaisiin ja kaavavalituksissa siirryttäisiin asianosaisvalitukseen. Sektorilakien kuulemis- ja valitusoikeussäännökset ovat olleet laajenemassa. Esimerkkeinä voidaan mainita uuden vesilain ja jätelain valitusoikeutta koskevat säännökset (VL 15:2 ja JäteL 138 §):

2 §

Valitusoikeus

Muutosta tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa hakea:

- 1) asianosainen;
- 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 3) vesitaloushankkeen sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 4) valtion valvontaviranomainen sekä hankkeen sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen;
- 5) muu 11 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleistä etua valvova viranomainen;
- 6) saamelaiskäräjät, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisen kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

138 §

Valitusoikeus

Valitusoikeus on:

- 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;
- 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristö- tai terveysvaikutukset ilmenevät;
- 3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristö- tai terveysvaikutukset ilmenevät;
- 4) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen edun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Keskeinen päätösten oikeellisuuteen ja lainmukaisuuteen kuuluva tekijä on päätettävän asian riittävä selvittäminen. Selvittämisen tarpeellisuus on ilmaistu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä, MRL:n mukaisten kaavojen sisältövaatimuksissa ja luvulle asetetuissa vaatimuksissa sekä sektorilakien säännöksissä (esim. YSL 35 § ja VL 18:3). Ennen maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä hyväksyttiin ympäristönsuojelullisista lähtökohdista valmisteltu ympäristövaikutusten arviointilaki (YVAL, 468/1994). YVA-lain mukaista menettelyä sovelletaan sellaiseen suurehkoon hankkeeseen (YVAL 4.1 §), jolla saattaa olla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA-menettely tulee kysymykseen osassa kaavatapauksia. Tämä hankekohtainen arviointimenettely ei tarkoita MRL 9 §:n mukaista selvittämistä. Toisaalta YVAL:a sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan YVAL:ssa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. *Tuija Prusin* tuoreen väitöskirjan mukaan kuntasektorilla on eniten ristiriitoja syntynyt kuntien ja valvontaviranomaisten kesken selvitysten tarpeellisuudesta. Selvitysten vaatiminen on usein koettu liian pitkälle meneväksi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) selkänöjan turvaamiseksi. Selvitysten on myös nähty aiheuttavan tarpeettomia kustannuksia kunnille. Toisaalta samaan aikaan valmistuneen muutoksenhakua koskeneen tutkimuksen selkeä tulos on, että ylivoimaisesti yleisin menettelyllinen peruste, jolla valituksia hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa, oli selvitysten riittämättömyys. Tämä osoittanee, että tarvetta säännöksen kehittämiseen ja/tai kuntien kouluttamiseen on.

5 Aineellisoikeudelliset rajapinnat

5.1 Luonnonsuojelu

MRL:n mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa ja lupa-asiaa ratkaistaessa sekä muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa (LSL, 1096/1996) säädetään. Luonnonsuojelulailla ja MRL:lla on useita yhteisiä tavoitteita. Myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on päätetty useista luonnonarvojen kannalta tärkeistä tavoitteista. Kuitenkin verrattaessa MRL:n mukaista kaavoitusta ja LSL:n mukaisten luonnonsuojelualueiden perustamista toisiinsa on todettava, että niillä on erilaisia tavoitteita. Kaavoituspäätökset ovat usein ympäristönkäyttöä muuttavia ja rakentamiseen oikeuttavia. Kaavoitus onkin jatkuvaa ja muuttuvaa. Saman alueen käyttö voidaan ja tulee harkita uudelleen ja alue osoittaa olosuhteiden ja suunnittelutarpeiden muuttuttua toiseen tarkoitukseen. Luonnonsuojelun lähtökohtana on alueen lopullinen ja muuttumaton pysyttäminen suojelutarkoituksessa.

Näiden erilaisten lähestymistapojen sovittamiseksi yhteen VN:n antamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on luvussa 4.4 Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat asetettu alueidenkäytön suunnittelulle sekä yleis- että erityistavoitteita.

Luonnonsuojelualueiden suunnittelu on saanut kaavoitusta vastaavia piirteitä, jolloin tällaistenkin alueiden osoittaminen on lähentynyt kaavasunnittelua. Rauhoitus- ja suojelusäänökset ja päätökset eivät aina ole ehdottomia eivätkä lopullisia. Tällöin luontoa muuttavia lupia voidaan myöntää LSL:n säännösten mukaisesti. Luonnonsuojelualueiden käyttö ja ohjaaminen perustuu kuitenkin yksinomaan suojelunäkökohtiin. Esimerkiksi Pelkosenniemen Pyhätunturilla ”vaihdettiin” kansallispuistoalueesta osa toiseen eli rajausta muutettiin lasketelurinteen rakentamisen mahdollistamiseksi. Tällainen on mahdollista silloin, kun vain osa suojeluun soveltuvasta alueesta on otettu suojelun piiriin.

LSL 13 §:ssä on säännökset siitä, mitä luontoa muuttavia toimenpiteitä kansallispuistossa ja luonnonpuistossa ei saa tehdä. LSL 14 §:ssä on säädetty poikkeuksia rauhoitussäännöksistä. LSL 29 §:ssä säädetään suojelluista luontotyypeistä ja LSL 34 §:ssä maisema-alueen perustamispäätökseen otettavista maiseman olennaispiirteiden säilyttämiseksi tarpeellisista määräyksistä. LSL 36 §:ään sisältyy ulkomainoskielto asemakaava-alueen ulkopuolella. LSL 39.2 § sisältää säännöksen rauhoitetun linnun pesäpuun rauhoittamisesta. LSL 49 §:n säännökset sisältävät Euroopan yhteisön luontodirektiivin liitteen IV(a) eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiellon.

Viime aikoina ovat käytännön kaavoitustilanteissa usein nousseet esille liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikat. YM on lähettänyt 9.11.2005 (YM 1/501/2005) yksityiskohtaisen kirjeen ”Liito-oravan huomioon ottaminen kaavoituksessa”.

Natura 2000 -verkosto

MRL 197 §:ssä on erityissäännös LSL 10 luvun noudattamisesta kaavoja hyväksyttäessä ja vahvistettaessa. Luku koskee Natura 2000 -verkostoa. Säännöksen tarkoitus on estää ratkaisut, joilla vaarannetaan LSL:n säännösten nojalla tai LSL:n mukaisin hallintopäätöksin suojeltujen luontokohteiden luonnonarvot. Harkittaessa hanketta tai suunniteltaessa maankäyttöä Natura-alueelle on sovellettava LSL 65 ja 66 §:n arviointimenettelyä koskevia säännöksiä. Menettelyssä selvitetään, heikentääkö kohteeseen tai sen lähialueelle suunniteltu maankäyttö todennäköisesti merkittävästi alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000-verkostoon. Lupaa tai suunnitelmaa ei saa hyväksyä, jos arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. VN voi kuitenkin LSL 65 §:ssä mainituin edellytyksin päättää, että lupa voidaan myöntää tai suunnitelma hyväksyä erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

Rakentaminen tai tietynlainen rakentaminen voi olla erityislaililla kielletty. Koskiensuojelulain (35/1987) mukaan uuden voimalaitoksen rakentamisen ei saa myöntää ilman vesilaisissa tarkoitettua lupaa. Erämaalaililla (62/1991) on perustettu 12 erämaa-aluetta Lappiin alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi.

KHO 1990 A 58 ja 79: Hangon Tulliniemen junalauttalaiturin tapaus, jossa kysymys oli RakL:n ja LSL:n ristiriitatilanteesta toimenpidekieltoasiassa ja asemakaavan purkuasiassa.

KHO 9.7.1997 t. 1722: Kysymys oli LSL:n mukaisen toimenpidekieltoalueen rajaamisesta suhteessa valtakunnalliseen soidensuojeluohjelmaan. Suojeluohjelman aluerajauksen ollessa ohjeellinen ei ollut estettä katsoa alueeseen rajoittuvan muunkin tilanosan olevan suojelun arvoinen. Kun kyseisestä tilasta valtaosa kuului ohjelman rajauksen piiriin, oli katsottava, että tila kokonaisuudessaan täytti LSL:n 1 §:n edellytykset.

KHO 2.6.2006 t. 1434: Lähtökohtaisesti pilaantuneen maaperän puhdistaminen on pyrittävä toteuttamaan ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyssä, jos pilaantumisesta vastuussa oleva vapaaehtoisesti on valmis ryhtymään hankkeeseen. Lupaa tai YSL 78.2 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta koskevaan päätökseen voidaan liittää esim. määräys puhdistamisen tai tiettyjen yksilöityjen toimenpiteiden suorittamisen määräajasta. Jos puhdistamiseen ryhdytään myönnetyn luvan nojalla tai puhdistamista koskevan ilmoituksen perusteella, toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa noudattamaan päätöksen määräyksiä tarvittaessa hallintopakkoa käyttäen.

KHO 2013:110: Kysymys oli rantarakentamisen poikkeamisluvasta Utsjoen kunnassa. Rakennuspaikka sijaitsi Kaldoaivin erämaan sisällä, mutta alueen yksityismaat eivät sisällyneet erämaa-alueeseen eivätkä myöskään Kaldoaivin Natura-alueeseen. Poikkeamisharkinnassa oli kuitenkin otettava huomioon, että rakennuspaikkana oleva määräala rajoittui erämaa-alueeseen ja Natura 2000 -verkoston kohteeseen. Tarve rakentamisen suunnitelmalliseen ohjaamiseen oli tämän vuoksi tavanomaista suurempi. Vaatimus ottaa kaavoituksessa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetty luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät sisältövaatimukset saattoi johtaa siihen, että joen ranta-alueille voitiin kaavassakin osoittaa keskimääräistä vähemmän rakennusoikeutta.

Luonnon virkistyskäyttö

Jos yleisen ulkoilutoiminnan kannalta on tärkeitä saada johdetuksi ulkoilijain kulkeminen kiinteistön kautta eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa kiinteistölle, on tästä luovutettava alue ulkoilureittinä käytettäväksi (ulkoilulaki 606/1973). Ulkoilureitin perustamiseksi on laadittava ja vahvistettava ulkoilureittisuunnitelma sekä pidettävä paikalla ulkoilureittitoimitus. Ulkoilureittiin kuuluvaksi sen liittäminen alueena katsotaan ulkoilureitin käyttäjien lepoa ja virkistymistä varten tarvittavat alueet. Ulkoilureittisuunnitelman vahvistaa se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella ulkoilureitti tai suurin osa siitä on.

MRL:n säätämisen yhteydessä ulkoilulakia tarkistettiin (152/1999) niin, että lain 13 §:n mukaan MRL:n mukaiseen kaavaan otettu ulkoilureitti korvaa ulkoilureittisuunnitelman. Ulkoilureittitoimitus voidaan pitää tällaisessa tapauksessa siitä huolimatta, vaikkei ulkoilureittisuunnitelmaa tarvitse laatiakaan.

Maastoliikennelain (1710/1995) tarkoituksena on ehkäistä haittoja, joita luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinoille, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle edulle taikka yksityiselle edulle aiheutuu moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämisestä maastossa ja moottorikelkkailureitillä. Moottorikelkkailureitin suunnittelun osalta ei ole ulkoilureittäjä vastaavaa säännöstä. Moottorikelkkareittejä koskevilla varauksilla maakuntakaavassa ja yleiskaavassa on näiden kaavojen ohjausvaikutus silloin, kun maastoliikennelain mukaisesti tehdään reittisuunnitelma moottorikelkkailureitin perustamista varten. Kaavaan varauksia tehtäessä on otettava huomioon moottorikelkkailureittien perustamisedellytykset.

Reitti perustetaan joko reittitoimituksella tai sen pitäjän ja maanomistajan välisellä kirjallisella sopimuksella. Reittiä ei saa perustaa, jos sen käyttämisestä aiheutuisi luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinoille, maa- ja metsätaloudelle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle huomattavaa haittaa.

5.2 Rakennusperintö ja muinaismuistot

Rakennusperinnön säilyttäminen ja suojeleminen on ensisijaisesti yhteiskunnan tehtävä. Se on osa kulttuuriperinnön vaalimista, johon Suomen valtiota velvoittavat perustuslain 20 § ja eräät kansainväliset sopimukset. Uusi, 1.7.2010 voimaan tullut, laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) perustuu hallituksen esitykseen laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 101/2009 vp). Rakennusperinnön suojelulain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä.

Lain tavoitteena on saattaa rakennusperinnön säilyttämisestä annetut säännökset ajan tasalle ja paremmin vastaamaan alan kansainvälisiä sopimuksia sekä selkiyttää rakennusperinnön omistajalle suoritettavan korvauksen perusteita ja suojelupäätöksestä aiheutuvia rajoituksia. Laki selkiyttää rakennusperinnön suojelemista koskevan lain käyttöä kaavoitetuilla alueilla, mutta kuitenkin säilyttää kaavoitettujen alueiden pääasiallisen suojelun tapahtuvaksi MRL:n

keinoin. Suojelu koskee usein yksityisessä omistuksessa olevia rakennuksia tai rakennusryhmiä. Sen vuoksi uuteen lakiin on otettu valtion korvausvelvollisuutta koskeva säännös asemakaava-alueella sijaitsevan valtakunnallisesti merkittävän rakennuksen osalta.

Kuten valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa todetaan, alueidenkäytöllä edistetään kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön sekä niiden alueellisesti vaihtelevan luonteen säilymistä. Alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit on otettava huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Museoviraston laatima RKY-inventointi on valtioneuvoston päätöksellä 22.12.2009 otettu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamaksi inventoinniksi rakennetun kulttuuriympäristön osalta. RKY-inventointi korvaa 1.1.2010 alkaen vuonna 1993 julkaistun Museoviraston inventoinnin (Ks. www.rky.fi). YM, Suomen Kuntaliitto ja Museovirasto ovat tarkistaneet muistion RKY-kohteiden huomioimisesta kaavoituksessa ja lupamenettelyssä. RKY-inventointi ei ole kategorinen suojeluluettelo eikä suojelupäätös. Sen tavoitteena on kulttuuriympäristöjen rakenteen, kylä- ja kaupunkikuvan sekä alueilla olevien rakennusten ja ympäristöjen turvaaminen. Lähtökohtana on, että inventoinnin alueilla rakennettu ympäristö ja sen ominaispiirteet on säilytettävä. Suojelu ratkaistaan tapauskohtaisesti kaavoituksessa ja lupamenettelyssä sekä tarvittaessa rakennusperinnön suojelulla.

Maakuntien liitot ovat laatineet seudullisia ja maakunnallisia inventointeja ja kuntatasolla on laadittu kuntakohtaisia selvityksiä.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 3 §:n mukaan rakennusperinnön säilyttämiseksi voidaan suojella rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita, joilla on merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen tai rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien kannalta. Suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa, rakennuksen kiinteää sisustusta taikka muuta rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta. Kiinteällä sisustuksella tarkoitetaan ovia, ikkunoita, listoja, tulisijoja, pinnoitteita, teknisiä laitteita, kiintokalusteita tai muuta näihin verrattavaa sisustusta sekä rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisia, siihen pysyvästi kiinnitettyjä koneita ja laitteita.

Lain 6 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtymisen (vaarantamiskielto). ELY-keskus voi lisäksi velvoittaa rakennuksen omistajan tai haltijan ryhtymään tarpeellisiin suojaamistoimenpiteisiin rakennuksen suojelun turvaamiseksi. Vaarantamiskielto voidaan antaa, kun rakennuksen suojelua koskeva asia on vireillä. Jos vaarantamiskielto ei riittävällä tavalla turvaa rakennuksen säilymistä, ELY-keskus voi antaa vaarantamiskieltoa täydentäviä välttämättömiä määräyksiä.

Valtion korvausvelvollisuudesta on säännös 13 §:ssä. Jos suojelusta tai 6 §:ssä tarkoitettua vaarantamiskiellosta aiheutuu rakennuksen omistajalle merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta täysi korvaus. Valtiota korvausasiassa edustaa ympäristöministeriö.

Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää harkittaessa korvattaviksi kustannuksiksi ei katsota maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta korjausvelvollisuudesta tai muutoin rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvia kustannuksia. Jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, tästä aiheutuvat kustannukset on korvattava valtion varoista.

Omistajan korvausoikeutta koskevat säännökset koskevat myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa. Kunnalle, valtiolle ja valtion liikelaitoksille aiheutunutta vahinkoa tai haittaa ei korvata.

Kaavoituksella on suojeltu eriasteisesti 15 000–20 000 rakennusta tai rakennusryhmää. Aiemman rakennussuojelulain (60/1985) nojalla oli annettu suojelupäätös runsaan 250 rakennuksen tai rakennusryhmän suojelemisesta. Ympäristöministeriön rakennusperintörekisterissä ovat kunnittain ja kohteittain kaikki rakennussuojelulain ja rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojellut kohteet.

Kirkkolain (1054/1993) mukaan evankelis-luterilaisten seurakuntien kirkolliset rakennukset ovat suojelun alaisia, jos ne on rakennettu ennen vuotta 1917. Lisäksi kirkollisia rakennuksia on suojeltu erillisin rakennussuojelupäätöksin. Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) mukaan ennen vuotta 1917 rakennetut kirkot ovat suojelunalaisia ja lisäksi nuorempia kirkkoja ja rukoushuoneita voidaan suojella erillispäätöksin. Em. lakien mukainen rakennuksen suojelu kohdistuu myös sen kiinteään sisustukseen, siihen liittyviin maalauksiin ja taideteoksiin sekä piha-alueeseen. Kirkolliskokouksen päätöksellä on suojeltu 43 evankeliluterilaisen kirkon kirkkorakennusta kirkkolain mukaisesti. Kirkkolaissa ja ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa ei ole viittausta maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lausunnonantajana mainitaan vain Museovirasto.

Valtion rakennusperintö koostuu valtion omaan käyttöön rakentamista tai hankkimista rakennuksista. Monet näistä rakennuksista eivät enää ole valtion omistuksessa. Merkittävä osa valtion rakennusperinnöstä (noin 800 rakennusta) oli suojeltu vuoden 1985 rakennussuojelulakia täydentäneellä asetuksella valtion omistamien rakennusten suojelusta (480/1985). Nytemmin asetus on lakkautettu suojelun välineenä, ja valtionkin rakennusten suojelusta päätetään rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisesti. Aiemmin asetuksen nojalla tehdyt suojelupäätökset pysyvät kuitenkin voimassa omistuksesta riippumatta.

Valtion omistamien rakennusten vaaliminen nojautuu eräissä tapauksissa (esim. puolustushallinnon rakennusperinnön kohdalla) suojelupäätösten sijasta viranomaisyhteistyöhön haltijan, käyttäjätahon ja Museoviraston kesken. Valtiolta luovutettujen rakennusten (kuten yliopistokiinteistöjen osalta) vaalimista taasen pyritään edistämään uuden omistajan ja Museoviraston välisin yhteistoimintasopimuksin. Sopimus valtakunnallisesti merkittävien rautatieasema-alueiden säilyttämisestä ja suojelemisesta, joka tehtiin vuonna 1998 asema-alueiden omistajien, ympäristöministeriön ja Museoviraston kesken, edustaa pyrkimystä muodollisia suojelupäätöksiä joustavampiin, vaihteittain toteutuvaan suojeluun tai osapuolten tiiviiseen yhteistyöhön perustuviin menettelyihin.

Tyypillinen esimerkki oli Tampereen Verkatehtaan asemakaavoitus ja suojeluesitys (*KHO 28.1.1977 t. 298*). Verkatehtaan alueella oli aiemmin lainvoiman saanut teollisuusrakennusten purkamisen mahdollistava asemakaava, joka olisi edellyttänyt yhtenäisen terassimaisen rakennusmassan toteuttamista alueelle. Uudisrakennusten massoittelun muuttamista varten laadittiin asemakaavan muutos, jolloin vasta nousi esille vaatimus vanhojen tehdasrakennusten suojelusta. KHO hylkäsi suojeluvaatimukset. Suojelu ei ollut enää mahdollinen rakennuslainsäädännön keinoin.

KHO 11.3.1992 t. 873: KHO katsoi Uudenkaarlepyyn apteekkari Nils Malmbergin rakennuttamien rakennusten osalta, ettei sillä hetkellä kohteen suojelua voitu riittävästi turvata RakL:n perusteella. Asemakaavassa rakennuksia ei ollut suojeltu, vaikka rakennuksilla katsottiin olevan valtakunnallista merkitystä. Myös kaupunki katsoi, että ratkaisulla oli olennainen suuntaa antava merkitys myös lähialueen muiden arvokkaiden puutalokorttelien kaavoitukselle.

KHO 2004:9: pysytti HAO:n päätöksen, jolla oli kumottu Helsingin kaupunginvaltuuston Volvo Auton konttoria koskeva asemakaavapäätös. Asemakaavan muutoksessa ei rakennusta ollut suojeltu. Museovirasto valituksessaan katsoi, että rakennus oli RakSL 2 §:n tarkoittama säilytettävä rakennus. KHO katsoi, ettei purkamisen mahdollistava kaava täytä MRL 54.2 §:n vaatimuksia.

KKO 2004:26: As Oy:n omistaman apteekkihuoneiston sisustus oli RakSL 9 §:n nojalla määrätty väliaikaiseen toimenpidekieltoon, minkä KHO oli pysyttänyt voimassa. AYK hylkäsi sittemmin apteekin sisätiloja koskeneen suojeluesityksen. AYK totesi, että apteekkitoiminnan lakkaaminen huoneistossa oli oleellisesti heikentänyt suojelemisen edellytyksiä. YM hylkäsi rakennussuojelua koskeneen valituksen. YM katsoi, ettei apteekkitoimintaa palvellut sisustus ollut RakSL 1 ja 2 §:n tarkoittama kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojeltava kohde. As Oy vaati lunastustoimituksessa korvausta menetetyistä vuokratuloista sillä perusteella, ettei yhtiö toimenpidekiellon johdosta apteekin muutettua toisaalle ollut voinut käyttää huoneistoa tuloa tuottavalla tavalla. KKO katsoi PL 15 ja 106 §:n nojalla, että As Oy:n oikeus korvaukseen määräytyy RakSL 11.1 §:stä ilmenevien periaatteiden mukaan ja käsittää oikeuden saada valtiolta täysi korvaus sellaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta kärsitystä haitasta ja vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen.

Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden käyttää samaan kohteeseen sekä lakiin perustuvaa suojelua että kaavasuojelua. Tällöin kohdetta koskevat sekä lain perusteella annetun suojelupäätöksen määräykset että kaavan kautta tulevat suojelumääräykset.

Kaksinkertaiseen suojeluun on turvauduttu lähinnä silloin, kun on arvioitu, ettei kaavasuojelu turvaa riittävästi interiööriä. Esimerkiksi valtion omistuksessa pitkään ollut, mutta vuonna 2006 yksityiselle myyty kiinteistö Vuorimiehenkatu 1 Helsingissä on suojeltu sekä lailla että asemakaavalla. Ympäristöministeriön 24.5.2007 vahvistamat suojelumääräykset velvoittavat muun muassa huonetilojen tikkurappauskattojen ja kattolistoitusten säilyttämiseen. Samana vuonna lainvoimaiseksi tullut uusi suojeluasemakaava viittaa ympäristöministeriön vahvistamaan suojelupäätökseen ja toteaa, että muutoksille ja korjauksille on saatava Museoviraston hyväksyntä.

Myös *Enso Gutzeitin* pääkonttorina tunnettu, nykyään *Stora Enson* käytössä oleva *Alvar Aallon* suunnittelema rakennus Katajanokalla on suojeltu sekä lailla että kaavalla.

MRL 197.3 §:ssä on nimenomainen säännös siitä, että kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on myös noudatettava muinaismuistolain (MML, 295/1963) 13 §:n säännöksiä. MRL:n mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä MML:ssa säädetään. Kiinteät muinaisjäännökset on määritelty MML 2 §:ssä. Suojeltavat kohteet ovat kiinteitä muinaisjäännöksiä ja sellaisina rauhoitettuja muistoja Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta. MML 2 §:n luettelo sisältää kohteita, jotka ovat syntyneet inhimillisen toiminnan tuloksina. MML 13 §:n mukaan yleisen tien tekemistä, rautatien, kanavan tai lentokentän rakentamista, vesistön säännöstelyä tai muuta sellaista yleistä työhanketta tai kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä. Jos niin on laita, on siitä viipymättä ilmoitettava Museovirastolle asiasta neuvottelemista varten. Neuvotteluissa on kuultava maanomistajaa. Jollei neuvotteluissa päästä yksimielisyyteen, on Museoviraston alistettava asia VN:n ratkaistavaksi.

MML 2 §:n kohteiden suojeleminen aiheuttaa rajanveto-ongelmia LSL:n ja RakSL:n soveltamisen kesken. Ongelmia syntyy myös MRL:n mukaisia ratkaisuja tehtäessä esim. silloin kun muinaisjäännös ja sen suoja-alue halutaan kaavoittaa muuhun käyttötarkoitukseen tai haetaan siihen kohdistuvaa poikkeamista tai rakennuslupaa. Kollisiotilanteen välttämiseksi MML 13 § edellyttää, että kaavoitusta suunniteltaessa on otettava selko muinaisjäännöksistä.

5.3 Maa-ainesten ottaminen ja kaivostoiminta

Maa-aineslakia (MAL, 555/1981) sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen. Lakia sovelletaan siten kaikkien maa- ja kallioperän ainesten ja niiden sekoitusten ot-

tamiseen turvetta lukuun ottamatta. Lain 3 §:n mukaan aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Se ei saa myöskään aiheuttaa huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa tai vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantumista, jollei siihen ole vesilain mukaista lupaa. Maa-aineslaki ei koske: kaivoslakiin perustuvaa ainesten ottamista, rakentamiseen liittyvää maa-ainesten ottamista, kun siihen on viranomaisen lupa tai hyväksymä suunnitelma eikä ainesten ottamista vesialueella silloin, kun siihen vesilain mukaan on oltava ympäristölupaviraston lupa. Maa-ainesten ottamishankkeissa maa-aineslain lisäksi on noudatettava, mitä muualla laissa säädetään. Esimerkiksi kivenlouhintaan ja murskaustoimintaan tarvitaan maa-aineslain mukaisen luvan lisäksi myös ympäristönsuojelulaissa (YSL 86/2000) ja -asetuksessa (YSA 169/2000) säädetyin edellytyksin ympäristölupa. Maa-ainesten ottamislupa-asiaa ratkaistaessa on myös noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa. Maa-ainesten ottamishankkeissa sovelletaan tietyissä tapauksissa myös ympäristövaikutusten arviointilakia.

Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on lisäksi katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Maa-aineksia otettaessa pääsääntö on, että maa-ainesten ottamista kaava-alueilla ja kaavoitettavilla alueilla säännellään MAL:n mukaisilla luvilla. MRL 128 §:n mukainen maisematyölupa on maa-aineslain menettelyä täydentävä lupa, jonka harkintakriteerinä on säilytetty rakennuslain aikana RakL 124 a §:ssä ollut toimenpiteen laajuus. Toisaalta maisematyölupa on tarpeen vain sellaisiin maisemaa muuttaviin maanrakennustöihin, joihin ei tarvita MAL:n mukaista lupaa. MRL 128 §:n mukainen lupa ei ole tarpeen vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on toisin kuin rakennuslaissa painotettu maakunta- ja yleiskaavojen osalta maiseman vaalimista (MRL 28.3 ja 39.2 §) sekä asemakaavojen laatimista niin, että yhtenä ohjaustavoitteena on maisemakuva (MRL 50 §). Tämä painottaa maiseman aiempaa suurempaa merkitystä kaavapäätöksiä tehtäessä. Alueilla, joilla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, kaava ohjaa MAL:n mukaista lupaharkintaa.

MRL 32 § sääntelee maakuntakaavan ohjeena olemista. Pykälän lähtökohtana on, että maankäyttömuotojen kilpailutilanteessa maakuntakaava asetetaan muiden suunnitelmien edelle. Vaikea on kuitenkin perustella sitä, että maakuntakaava sinällään voisi estää maa-ainesluvan saannin, jos myöntämisedellytykset oikeusharkintaisessa lupaharkinnassa ovat MAL 3 §:n mukaan olemassa. Miten MAL:n lupaharkinnassa MRL 32 § on otettava huomioon? Lähinnä tuolloin tullaan tilanteeseen, jossa MRL:n ja MAL:n joustavia normeja käyttäen on etsittävä ratkaisua, jossa arvioidaan maakuntakaavan sisältöä ja siihen kuuluvia selvityksiä, kuten maisemainventointeja. Kysymys on vuorovaikutussuhteesta, viime kädessä harkinnasta sen suhteen, mikä on maakuntakaavan sisältö, minkälaiset poikkeamat siitä ovat mahdollisia ja mitkä ovat MAL:n luvan myöntämisedellytykset. Ratkaisevaksi tässä harkinnassa voi tulla ottamistoiminnan määrä. Suuri ottamistoiminta alueella, jossa maakuntakaava ei sitä sallisi, tuskin tulee kysymykseen.

Jos lupaa haetaan maa-ainesten ottamiseen alueelta, joka maakuntakaavassa on osoitettu ottamistoimintaa varten, luvan edellytykset määräytyvät MAL:n mukaan. Tuolloin on ilmeistä, ettei ottamisesta aiheudu MAL 3 §:ssä kiellettyjä seurauksia. Jos taas maakuntakaavassa alue on osoitettu virkistykseen, suojeluun tai maa- ja metsätalousalueeksi, suojelualueeksi osoittaminen ilmentää varsin todennäköisesti myös MAL 3 §:ssä suojattujen arvojen olemassa oloa. Maakuntakaavan suojelumääräyksellä voidaan rajoittaa myös maa-ainesten ottamista (Vihervuori 1989, s. 190). Kun kysymys on ottamistoiminnasta maakuntakaavan virkistysalueella, aluevaraus ei sinänsä ole MAL:n luvan myöntämisen välitön este, mutta lupaharkinnas-

sa on otettava huomioon seutukaavamääräyksen mukainen alueen pääasiallisen käyttötarkoituksen säilyminen.

Maa-aineksia ei saa MAL 3.3 §:n mukaan ilman erityistä syytä ottaa meren tai vesistön rantavyöhykkeellä, ellei aluetta ole asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten.

MRL:n nojalla VN:n antamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tavoitteeksi on asetettu (luku 4.4): ”Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä sekä sovitettava yhteen kiviaineshuolto- ja suojelutarpeet. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon”.

KHO 1998:83: Korppoon pääsaareen aiottu kalliokiviaineksen ottamisalue sijaitsi seutukaavan virkistysalueella. AYK kumosi kh:n myönteisen päätöksen ja hylätessään hakemuksen perusti päätöksensä MAL 3 §:n edellytysten puuttumiseen ja totesi, että alueen käytön suunnittelussa tuli ottaa huomioon sen seutukaavamääräyksen mukainen pääasiallinen käyttö retkeilyalueena. KHO katsoi, että hankkeesta aiheutuisi MAL 3 §:ssä tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista ja huomattavia vahingollisia muutoksia maisemakuvaan. Hakija oli kuitenkin KHO:ssa puolittanut ottamismäärän ja käytettävän ajan sekä ilmoitti olevansa valmis rajaamaan ottoalueen 100 m etäisyydelle rannasta ja esitti myös murskevaraston siirtämistä mereltä näkymättömiin. KHO lausui, että alueen virkistyskäyttö tai se seikka, että kysymyksessä oleva alue vahvistetussa seutukaavassa oli osoitettu virkistysalueeksi, ei MAL:n lupaharkinnassa sellaisenaan ole MAL:n mukaisen luvan välitön este. KHO katsoi, että pienimuotoisempi ottaminen esitettyine muutoksineen oli järjestettävissä siten, ettei sille ole MAL 3 §:ssä tarkoitettuja esteitä.

KHO 3.6.2004 t. 1334: Ottamisalue oli oikeusvaikutteisessa harjualueiden osayleiskaavassa sellaista maa- ja metsätalousvaltaista aluetta (MU), jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja. Osayleiskaavassa esitetyn suosituksen mukaan alueen metsänhoidossa tuli kiinnittää huomiota maisemallisiin tekijöihin sekä viereisen taajaman virkistyskäytön tarpeisiin. Kaavaselostuksen mukaan alue oli keskeistä virkistyskäyttöaluetta. Siitä seikasta, että osayleiskaavassa ei ollut nyt kysymyksessä olevaa aluetta koskevia maa-ainesten ottoa rajoittavia määräyksiä, ei seurannut, että maa-ainesten otto MU-alueilla olisi kaavan mukaista. Kaavassa oli nimenomaisesti osoitettu alueita maa-ainesten ottoalueiksi omalla kaavamerkinnällään (EO), mikä osoitti, että aluetarkastelu oli tehty maa-ainesten ottoa varten ja kaava laadittu sitä ohjaamaan. Kun otettiin huomioon, että maa-aineslain mukaista lupaa noin 1,47 miljoonan kuutiometrin soranottoon noin 15,4 hehtaarin suuruiselta alueelta oli haettu 10 vuodeksi, jona aikana aluetta ei olisi mahdollista käyttää osayleiskaavan mukaisiin ulkoilu- ja virkistystarkoituksiin, alueen maisemalliset arvot ja sen sijaintiin taajaman läheisyydessä liittyvä virkistyskäyttöarvo sekä se, että maa-ainesten ottamiseen osoitetut alueet oli merkitty osayleiskaavaan erillisellä kaavamerkinnällä, lupahakemuksen mukainen soranottohanke vaikeutti alueen käyttämistä osayleiskaavassa varattuun tarkoitukseen. Koska hanke oli maa-aineslain 3 §:n 2 momentin vastainen, ottamislupaa ei voitu myöntää.

Hämeenlinnan HAO 31.8.2012 päätös 12/0455/2: Lempäälän kunnassa oli haettu maa-aineslupaa kalliokiviaineksen ottamiseen Lempäälän Lastusen oikeusvaikutteisen osayleiskaavan alueella. Ottamisalue sijaitsi osayleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M-2) osoitetulla alueella. Kaavamääräyksissä on todettu muun ohella, että alueella on sallittua maa- ja metsätalouden harjoittamiseen liittyvä rakentaminen sekä haja-asutus rakennusjärjestyksen määräysten mukaisesti.

Alueelle ei saa sijoittaa sellaista toimintaa, joka aiheuttaa ympäristöhäiriöitä kuten melua tai tärinää taikka ilman, veden tai pohjaveden pilaantumista. Samassa kaavassa oli erikseen osoitettu EO-1-merkinnällä toisaalle maa-ainesten ottoalue, joka on tarkoitettu

kivenlouhintaan ja murskaukseen. EO-1-aluetta ympäröivän maa- ja metsätalousvaltaisen alueen kaavamerkintä on M-3. Tämän M-3-alueen kaavamääräyksissä, toisin kuin M-2-alueilla, ei ole kielletty ympäristöhäiriötä, kuten melua tai tärinää aiheuttavan toiminnan sijoittamista. Yleiskaavavaruuksista ja niitä koskevista kaavamääräyksistä voidaan päätellä, että Lastusten osayleiskaavaa laadittaessa on tarkasteltu myös kiviainesten ottoa kaava-alueella. Kalliokiviaineksen ottamisessa on kysymys toiminnasta, joka aiheuttaa ympäristöhäiriötä. Kun lisäksi otetaan huomioon hankkeen koko ja haetun lupa-ajan pituus sekä AP-4-alueiden sijainti, hakemuksen mukainen ottaminen vaikeuttaisi alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Lempäälän kunnan ympäristöjaosto oli hylännyt hakemuksen ja Hämeenlinnan HAO päätöksestä tehdyn valituksen.

Länsi- ja Sisä-Suomen AVI oli 3.3.2011 hylännyt samaa hanketta koskevan ympäristölupahakemuksen ja toiminnan aloittamislupahakemuksen, joka koski kiviaineksen louhintaa ja murskausta sekä ylijäämälouheen ja -betonin vastaanottoa ja murskausta. Vaasan HAO 19.9.2012 hylkäsi valituksen päätöksellään 12/0443/3. HAO katsoi, että asiassa saadun selvityksen perusteella ei voida varmuudella katsoa, että toiminnasta ei aiheudu kohtuutonta melurasitusta lähimpien asuinrakennusten kohdalla. Tämän vuoksi ja koska toiminnan vaikutusalueella on useita oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa asuinrakentamiselle varattuja alueita ja suunniteltu toiminta-alue on samassa kaavassa varattu toiminnalle, joka ei aiheuta ympäristöhaittaa, ei ympäristöluvan myöntämiselle hakemuksessa tarkoitettulle toiminnalle ole edellytyksiä.

Maa-aineslaki ja maankäyttö- ja rakennuslaki ovat maisemaa muuttavien vaikutusten osalta toisensa poissulkevia. Maa-aineslaki ei koske rakentamisen yhteydessä irrotettujen aineiden ottamista ja hyväksikäyttöä, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksyntään (MAL 2.1 §:n 2 kohta). On kuitenkin sekatyyppeisiä hankkeita, joissa valinta lupien tarpeen välillä tuottaa toisinaan vaikeuksia:

KHO 19.6.2007 t. 1632: Kallion louhintaa tarkoittavaa hanketta ei voitu hyväksyä samaa aluetta koskevalla rakennusjätteen käsittelyaluetta varten myönnettyllä MRL:n mukaisella luvalla. MRL:n ja MAL:n lupajärjestelmien katsottiin suhteessa toisiinsa edellyttävän, että hankkeeseen sovelletaan louhinnan osalta maa-aineslakia. Louhinta edellytti siten maa-aineslupaa. Rakennustarkastajan lainvoimainen rakennuslupapäätös purettiin, kun toiminta ei edellyttänyt MRL:n mukaista lupaa ja rakennuslupapäätöksellä oli hyväksytyt laajamittaista kallion louhintaa sisältävä hanke.

Monenkertaista luvittamista estämään on tarkoitettu säännös, jonka mukaan MRL:n maisematyölupaa ei tarvita yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten töiden suorittamiseen (MRL 128.2 §). Säännös tulee usein sovellettavaksi, kun rakennustyöt halutaan käynnistää ennen kuin rakentamiseen on saatu lainvoimainen lupa. Huomioon tulee silloin ottaa MRA 72 §:n säännös, joka koskee rakennustyön aloittamista. Pykälän 2 momentin mukaan kaivaminen, louhiminen, puiden kaataminen tai muu näihin verrattava rakentamista valmistelevalle toimenpide voidaan suorittaa ennen rakennustyön aloittamista noudattaen, mitä maisematyöluvasta säädetään. Epäkohtana voi pitää sitä, että eri kunnissa on em. rakentamista valmistelevien toimenpiteiden osalta vallalla erilaisia tulkintalinjaa. Osassa kunnissa vaaditaan erillistä maisematyölupaa, vaikka kysymys on selvästi tilanteesta, jossa valmistelevat, sinänsä maisemaa muuttavat toimenpiteet ovat tarpeellisia kaavan toteuttamiseksi. Osassa kuntia käytetään lausuntomenettelyä, jolla varmistetaan, ettei esimerkiksi puiden kaatamista uloteta laajemmalle kuin kaavan mukainen rakentaminen edellyttää.

Parannusehdotuksensa esitetään, että asetuksen säännöstä täsmennetään niin, ettei epäselvyyttä erillisen maisematyöluvan tarpeesta synny. Täsmennys voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi niin, että viittaus maisematyölupaan korvattaisiin viittaamalla kaavan mukaisuuteen.

Kaivostoiminta

Kaivoslaki sääntelee oikeutta etsiä, vallata ja käyttää hyväksi laissa lueteltuja kaivoskivennäisiä. Kaivoslaki (KaivosL, 621/2011) on pyritty sovittamaan yhteen muun lainsäädännön kanssa johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Vuonna 1966 voimaan tullut ja pääosin 1950-luvulla valmisteltu kaivoslaki uudistettiin ja se tuli voimaan 1.7.2011. MRL 3 §:n edellytys MRL:n alueiden käyttöä koskevien tavoitteiden ja suunnitelmien huomioon ottamisesta on sisällytetty kaivoslain sääntelyyn. Kaivosviranomaisen on kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa varmistettava toiminnan kaavalliset edellytykset kaikkien kaavamuotojen osalta (KaivosL 47.4 §). Kaivostoiminnan tulee perustua MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa. Kaivostoiminnassa tarvittavien alueiden suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitettävä maakuntakaavassa, oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja/tai asemakaavassa.

Jos kaivoshankkeen haitalliset ympäristö- ja muut vaikutukset eivät ole merkittäviä taikka tarve sovittaa kaivoshanke yhteen asutuksen tai muiden maankäyttötarpeiden kanssa ei ole suuri, selvittämiseksi riittää MRL 16 ja 137 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisu. Lähtökohtaisesti suunnittelutarveratkaisu sopii kaivostoiminnan ohjaamiseen huonosti ja sen käytömahdollisuus toteutuu harvoin. Suunnittelutarveratkaisu on tarkoitettu lähinnä rakentamisen ohjaamiseen, josta ei useinkaan kaivoslain toiminnassa ole kysymys. Kaivoshankkeet ovat tyypillisesti kooltaan ja vaikutuksiltaan suuria, jolloin suunnittelutarveratkaisu ei ole riittävä suunnittelumuoto. Toisaalta uusia maakunta-, yleis- ja asemakaavoja laadittaessa kaavoittajien on huomioitava kaivostoiminnan tarpeet. Sen lisäksi kaivoslain ohella malminetsintään ja kaivostoimintaan voidaan joutua soveltamaan useita muita lakeja, mm. luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia, vesilakia, lakia ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä, erämaalakia ja ydinenergialakia (ks. KaivosL 3 §). Kaivostoiminta vaikuttaa alueiden käyttöön usein vuosikymmeniksi eteenpäin, ja toiminnan vaikutukset elinoloihin, maaperään, luontoon, yhdyskuntarakenteeseen, maisemaan ja muuhun ympäristöön saattavat usein olla merkittäviä (HE 273/2009 vp). Uudella kaivoslailla on pyritty sovittamaan yhteen ympäristönäkökohdat, kansalaisten perusoikeudet, maanomistajien oikeudet ja kuntien vaikutusmahdollisuudet sekä toisaalta pyritty varmistamaan malminetsintään ja kaivostoiminnan edellytykset. Valtaus-, kaivos- ja kullanhuuhtontalupiin liittyvä harkinta perustuu nykyistä kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun. Siinä otetaan huomioon mm. kiinteistön omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema, toiminnan vaikutukset ympäristöön, maisemaan, maankäyttöön ja turvallisuuteen, luonnonvarojen säästävää käyttöä ja luonnonsuojelu, säteilyturvallisuus sekä erilaisten kilpailevien alueiden käyttötarpeiden yhteensovittaminen. Se merkitsee kaavoituksen painoarvon lisääntymistä. Luvassa annettavilla määräyksillä voidaan vähentää ja rajoittaa toiminnasta aiheutuvia haittoja. Sen vuoksi kaavoituksen huomioon ottaminen voi näkyä etsintäalueiden ja toimenpiteiden rajauksissa sekä louhintojen ja tutkimuskaivantojen rajauksissa. Lupaharkinta on oikeusharkintaa. Kysymys on silloin kaivostoiminnan yhteensovittamisesta muun maankäytön kanssa, jota sääntelee maankäyttö- ja rakennuslaki.

5.4 Ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen

Ympäristönsuojelu

Ympäristönsuojelulaki korostaa lupaharkinnassa ympäristövaikutusten merkitystä ja yleisenä periaatteena ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisyä (YSL 4 §). Tähän tarjoo keinon kaavoitusratkaisuisa tapahtuva sijain-

ninohjaus. YSL 6.1 § velvoittaa sijoittamaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristölupa. Ympäristöluvan varaiset toiminnot määritellään YSL 28 §:ssä ja YSA 1 §:ssä. Lupaharkintaa koskevan YSL 42 §:n mukaan toiminnan sijoittamisessa on noudatettava YSL 6 §:n sijoituspaikan valintaa koskevia säännöksiä eli sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset. Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Asemakaavan vastaisuus on aina selvitettävä tapauskohtaisesti. Kaava rajoittaa uuden laitoksen sijoittamista tai vanhan laitoksen rakennuslupaa edellyttävää laajentamista. Ko. rajoitus ei koske sellaisen toiminnan muuttamista koskevan ympäristöluvan myöntämistä, joka ei muuta laitoksen luonnetta eikä edellytä rakennusten laajentamista, purkamista tai sijainnin muuttamista.

YSL 6 §:n perustelujen mukaan (HE 84/1999 vp) oikeusvaikutteisella kaavalla tarkoitetaan tällöin asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. YM:n maakuntakaavan oikeusvaikutukset -oppaassa (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 7, s. 51) viitataan myös YSL 42 §:n perusteluihin, joiden mukaan lupaviranomaisen on otettava huomioon myös maakuntakaavassa osoitettu alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva käyttötarkoitus sekä aluetta koskevat maakuntakaavamääräykset. Ympäristölupaharkinnassa YSL 6 §:n säännöksen tulkintaan vaikuttaa viranomaisen velvollisuus pyrkiä edistämään maakuntakaavan toteutumista. Maakuntakaavan yleispiirteisyys huomioon ottaen sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa keskeisin merkitys on yleiskaavalla tai asemakaavalla.

Onnettomuusvaaran huomioon ottaminen

Ympäristöministeriö on 26.9.2001 lähettänyt kirjeen (3/501/2001) ”Kemikaaleja käsittelevät ja varastoivat tuotantolaitokset, Onnettomuusvaaran huomioon ottaminen kaavoituksessa ja rakentamisessa”. Kirje liittyy MRL:n toimeenpanoon ja EU:n neuvoston direktiivin 96/82/EY (ns. Seveso II -direktiivi) voimaan saattamiseen Suomessa. Kirjeeseen liittyy 23.11.2012 uusittu luettelo direktiivin alaisista tuotantolaitoksista. Kirjeessä viitataan VN:n hyväksymiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja todetaan, että päätöksen yleistavoitteisiin kuuluu, että alueiden käytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen. Erityistavoitteena on, että alueiden käytön suunnittelussa on haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille jätettävä riittävän suuri etäisyys. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttava laitos sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Kaavoitusmenettelystä kirjeessä on tehty johtopäätös, ettei uusia laitoksia tai laitosten merkittäviä laajennuksia käytännössä voida sijoittaa asemakaavattomille alueille. Ne aiheuttavat MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen ja 137 §:n mukaan suunnittelutarvealueelle rakentaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Ainakin sellaiset hankkeet, joihin sovelletaan YVAL:n mukaista arviointimenettelyä, saattavat aiheuttaa MRL 137 §:n mukaisia vaikutuksia.

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005) on säännöksiä vaarallisen laitoksen rakennusten ja rakenteiden sisäisestä turvallisuudesta ja laitoksen sijoituksen suhteesta ympäristöön. Lain 17 §:ssä säädetään, että ”toiminnanharjoittajan on otettava huomioon suunnitellessaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijaintia, että tuotantolaitos on

sijoitettava sellaiselle etäisyydelle asuinalueista, yleisessä käytössä olevista rakennuksista ja alueista, kouluista, hoitolaitoksista, teollisuuslaitoksista, varastoista, liikenneväylistä sekä muusta ulkopuolisesta toiminnasta niin, että ennalta mahdolliseksi arvioitavat räjähdykset, tulipalot ja kemikaalipäästöt eivät aiheuta henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkojen vaaraa näissä kohteissa.” Lain 18 §:ssä säädetään sijoituksesta luontokohteiden ja pohjavesialueiden läheisyyteen. Edelleen 20 §:ssä säädetään, että tulee ottaa huomioon sijoituspaikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva MRL:n oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus samoin kuin aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset.

Luvan mukainen toiminto voi aiheuttaa suuronnettomuusvaaran yleensä laitoksen virheellisen toiminnan tai laitoksessa tapahtuneen onnettomuuden vuoksi. Kuvaava esimerkki on Vihtavuoren *Forcitin* tehtaalla 10.7.2013 tapahtunut suuronnettomuusvaara, jossa jouduttiin laajalta alueelta evakuoimaan asukkaat. Vaikka laitoksen ympäristöön rakentamiselle on asetettu rajoituksia turvallisuussyistä ja edellytetään riittävää etäisyyttä asutuksesta, vaaratilanne aiheutui siitä, että laitokseen toimitettu ja vain viiden metrin etäisyydelle räjähdysainevarastosta sijoitettu räjähdysainejätekontti kuumeni ja johti hälytystilanteeseen. Lähelle asutusta sijoitettujen laitosten toiminnan valvonta on olennainen osa turvallisuutta. Tämän tyyppisessä asiassa joustavan normin käyttö on ongelmallista. Suuronnettomuusvaaraksi on todettu Vihtavuoren lisäksi esim. suurmuuntajan kaatuminen, ratalaitteille aiheutettu ilkivalta ja Tolstojunan veturin kaatuminen.

VN on erikseen antanut vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain nojalla asetuksen, jossa on määräyksiä nestekaasulaitosten turvallisuusvaatimuksista (858/2012). Asetuksessa on säännökset onnettomuusvaaran huomioon ottamisesta käyttölaitoksen sijoituksessa. Käyttölaitoksen suojaetäisyydet laitoksen ulkopuolisiin kohteisiin, nestekaasusäiliöiden ja säiliön ja astiavaraston keskinäiset etäisyydet sekä etäisyys käyttölaitoksen alueen muihin kohteisiin on määritettävä säiliön tai varaston palamisessa syntyvän lämpösäteilyn sekä kaasupilven syttymisestä aiheutuvien painevaikutusten perusteella. Asetuksessa on runsaasti yksityiskohtaisia räjähdysten estämistä, räjähdyksiltä suojautumista, nestekaasupullojen ja -astioiden varastointia sekä kiinteitä varastoja koskevia määräyksiä.

YM:n oppaassa (Maakuntakaavan oikeusvaikutukset, Opas 7, s. 51–52) on maakuntakaavan vaikutusta arvioitu seuraavasti: ”Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoituspaikan valinnassa ja lupaedellytysten arvioinnissa maakuntakaava voi ensinnäkin toimia eri alueiden arvoja ja ominaisuuksia sekä toiminnan vaikutuksia selvittävänä aineistona, jonka pohjalta voidaan arvioida esim. mahdollista pilaantumisen vaaraa. Lisäksi alueen tulevan käyttötarkoituksen arviointi perustuu oikeusvaikutteisiin kaavoihin.”

Ympäristönsuojelulain perusteluiden (HE 84/1999 vp, 42.2 §) mukaan maakuntakaavan merkitys riippuu erityisesti kaavan maankäyttövarauksen erityisyydestä ja maankäyttöratkaisujen kokonaisuudesta. Ympäristölupaharkinnassa YSL 6 §:n säännöksen tulkintaan vaikuttaa myös viranomaisen velvollisuus pyrkiä edistämään maakuntakaavan toteuttamista. VN:n MRL 22 §:n nojalla antamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa veloitetaan maakuntakaavoituksessa osoittamaan jätteenkäsittelylaitoksille alueet, siten, että pääosin kaikki syntyvä jäte voidaan hyödyntää tai käsitellä valtakunnallisesti tai alueellisesti tarkoituksenmukaisesti, tarvittaessa ylimaakunnallisena yhteistyönä. Jos maakuntakaavassa on tutkittu ja osoitettu esim. maakunnallisesti merkittävien jätteenkäsittelyalueiden sijoittuminen, ei ympäristöluvalla tule poiketa tästä kokonaisratkaisusta. Vaikkei ympäristöluvan varaisen toiminnan sijoittumisella olisikaan tällaista merkitystä maakuntakaavan kokonaisuuden kannalta, sijoituspaikka ei saa olla sillä tavoin vastoin maakuntakaavaa, että se vaikeuttaisi maakuntakaavan toteuttamista.

VN on antanut YSL 12 §:n nojalla asetuksen kivenlouhimon, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamon ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimuksista silloin, kun toimintaan on oltava ympäristölupa (800/2010). Asetuksessa on annettu tarkkoja määräyksiä asetuksessa tar-

koitetun toiminnan sijoittamiseksi hyväksyttävistä etäisyyksistä muuhun maankäyttöön ja tarkkoja teknisiä vaatimuksia melun torjumiseksi ja maaperän ja pohjaveden suojelemiseksi sekä toiminnan harjoittamiselle asetettavia kellonaikavaatimuksia.

Toimintojen sijoittamisen vaihtoehtojen valinta ja muut perusratkaisut tehdään kaavoituksen yhteydessä. Maankäyttö- ja rakennuslain haitallisten ympäristövaikutusten rajoittamista koskevien säännösten sekä ympäristönsuojelulain pilaantumisen vaaran ehkäisemistä koskevien säännösten on siten katsottava yhdessä velvoittavan myös kaavaa laadittaessa ottamaan huomioon ympäristön pilaantumisen vaara.

MRL:n mukainen rakennuslupa ja YSL:n mukainen sijoituslupa ovat toisistaan riippumattomia. Niiden kesken ei ole edellytysuhdetta. MRL 134.5 §:n mukaan rakennuslupa-asian ratkaiseminen voidaan kuitenkin lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua.

KHO 2007:38: Tapauksessa ja siihen liittyneessä purkupäätöksessä oli edetty väärässä järjestyksessä, mikä johti rakennusluvan purkamiseen ja ympäristölupa-asian palauttamiseen.

Lempäälän Lastusen kiviaineksen louhintaa ja murskausta sekä ylijäämälouheen ja –betonin vastaanottoa ja murskausta koskevan ympäristölupahakemuksen ja maa-aineslupahakemuksen hylkäämiseen ratkaisevasti vaikuttivat oikeusvaikutteisen osayleiskaavan yleiskaavamääräykset, tosiasiallinen rakentamistilanne ja se, että kaavassa oli toisaalle osoitettu maa-ainesten ottoalue (Ks. edellä maa-ainesten ottaminen ja jäljempänä oikeustapaus)

Ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) täytäntöön panemiseksi on säädetty laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) ja muutettu LSL:ia, YSL:ia, VL:ia, geenitekniikkalakia ja lakia vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Täytäntöön pannun direktiivin tavoitteena on ehkäistä ja korjata ympäristövahinkoja luomalla aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä. Ympäristövahingoilla tarkoitetaan direktiivissä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille sekä vesille ja maaperälle aiheutuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Säännösten mukaan ympäristövastuu toteutetaan siten, että vastuullisen on vahingon uhatessa tehtävä ehkäiseviä toimia ja vahingon tapahduttua korjaavia toimia. Korjaamistoimien tavoitteena on ensisijaisesti palauttaa ympäristö tilaan, jossa se olisi, jollei haittoja aiheuttanutta vahinkotapahtumaa olisi sattunut. Jollei tämä ole mahdollista, tulee luonnonvaroilta aiheutuneen haitan korjaamiseksi tehdä muita täydentäviä ja korvaavia toimia tarvittaessa myös muualla kuin vahingon tapahtumapaikalla. Ennallistamistoimet voivat koskea suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvia vahinkoja, vesille aiheutuvia vahinkoja sekä maaperälle aiheutuvia vahinkoja.

KHO 2002:15: Tapauksessa kysymys oli vesikäymälän rakentamisesta saneerauksen yhteydessä lomarakennukseen. Kaavamääräyksen mukaan vesikäymälän rakentaminen oli kiellettyä. Ympäristötarkastaja oli tehnyt päätöksen, joka sisälsi määräyksiä jätevesien johtamisesta ja toteutuksen, ettei käymäläjätevesien johtaminen ollut kaavamääräyksen vuoksi mahdollista. A haki lautakunnalta lupaa saada poiketa ympäristötarkastajan päätöksestä käymäläjätevesien osalta. Lautakunta hylkäsi hakemuksen. HAO kumosi päätöksen ja myönsi luvan mutta liitti lupaan määräyksen erillisen, järjestelmän toimivuuden tarkastamisen mahdollistavan kaivon rakentamisesta. KHO katsoi, että kun otettiin huomioon YSL 103.1 §:ssä asetettu yleinen vaatimus sellaisesta yksittäisen kiinteistön jäteveden käsittelystä, että johtamisesta ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa, sekä se, että vesikäymälästä johdettavien talousjätevesien käsittelyä ei YSL 18 ja 103.2 § huomioon ottaen ole tarkoitettu ratkaistavaksi ennalta lupamenettelyssä, ei toiminnan luvanvaraisuus voinut perustua siihen, että toiminta YSL 28.2 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitettiin

tavoin saattaa aiheuttaa vesistön tai sitä pienemmän uoman pilaantumista. Muutakaan YSL:ssa säädettyä perustetta ympäristöluvan tarpeelle ei asiassa ollut. Tämän vuoksi HAO:n päätös oli kumottava ja poistettava.

KHO 2002:36: Yhtiö oli hakenut ympäristölupaa yhdyskuntien vedenhankinnan kannalta tärkeältä pohjavesialueelta polttonesteiden jakeluaseman olennaista muuttamista varten. Ympäristölautakunta myönsi luvan mm. vuodonilmaisemisjärjestelmällä varustettujen kaksivaippasäiliöiden sijoittamiseen. Lupaan sisältyivät lupamääräykset, joiden mukaan säiliöiden alle oli asennettava tiivis muovikalvo ja säiliöiden pinnankorkeuden seuranta-järjestelmästä tuli olla suora hälytysyhteys jatkuvasti miehitettyyn valvomoon. HAO kumosi lupamääräykset. KHO saattoi määräykset voimaan.

KHO 2005:88: Isojoen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen myönsi luvan siellä aiemmin toimineen sikalan laajentamiseen. Luvan mukaan eläinsuojassa sai pitää yhteensä enintään 200 lihasikaa, 36 siitossikaa ja 126 emakkoa porsaineen. Aiempi sikalatoiminta oli ollut niin pientä, ettei se ollut tarvinnut lupaa. Sijoituspaikka oli kunnan keskustaajaman jälkeen kunnan tiheimmin rakennettu ja asutettu taajama. Elintarvikeliike ja kotiseututalo, jossa toimi neuvola sijaitsivat n. 100 m:n päässä sijoituspaikasta. Läheisyydessä oli myös nuorisoseurantalo. Sijoituspaikasta 250 m:n säteellä oli 10 perheen asuintalot ja kaksi rivitaloa, joissa oli yhteensä 9 asuntoa. Sikalan läheisyydessä joen rannassa oli viisi kalastusmatkailua palvelevaa asuntoa ja huoltorakennus pesutiloineen. Sijoituspaikasta n. 3,5 km:n päässä sijaitsevalle alueelle hakijan oli tarkoitus sijoittaa etälietesäiliö. Mahdollisuuksia sijoittaa hakemuksessa tarkoitettua eläintenpitoa muulle hakemuksessa esitetystä poikkeavalle, ympäristöhaittojen ehkäisemisen kannalta paremmalle paikalle ei ollut selvitetty. KHO kumosi kunnan lupaviranomaisen ja HAO:n päätökset ja palautti asian kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO 2006:24: Nurmon kunnanvaltuusto hyväksyi keskustan yleiskaavan, jonka pinta-ala oli 2 650 ha. Yleiskaavassa oli osoitettu 9 kotieläintalouden suuryksikön aluetta (ME), joille sai rakentaa YSL 28 §:ssä tarkoitettua eläinsuojan. Kaavassa oli määrätty rakennettavien eläinsuojien suurimmat sallitut eläinmäärät. ME-alueita ympäröivät alueet oli yleiskaavassa osoitettu maatalousalueiksi (MT-1), joilla rakentamista oli kaavamääräyksen rajoitettu. Niillä saa rakentaa sanamuodoltaan ehdottoman kaavamääräyksen mukaan ainoastaan maataloutta palvelevia rakennuksia. ME ja MT-1 -aluevarausten tarkoituksena oli turvata maatalouden kehittämismahdollisuudet siten, että riittävä etäisyys tiiviimmän asutuksen ja maatalouden tuotantorakennusten kesken säilyy. Ympäristölupaa vaativan eläinsuojan aiheuttama haitta arvioidaan ympäristölupamenettelyssä. ME-alueita koskevat pysyväksi tarkoitetut yleiskaavamääräykset suurimmista sallituista eläinmääristä olivat oikeusvaikutuksiltaan epäselviä. ME-alueiden ympärille osoitetuista MT-1 -aluevarauksista aiheutui maanomistajille kohtuutonta haittaa. Yksityisen alueen käyttöä rajoitettiin toisen yksityisen harjoittaman, ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi. Kv:n päätös yleiskaavan hyväksymisestä oli näin ollen lainvastainen. KHO perusteli yleiskaavamääräyksen oikeudellista epäselvyyttä seuraavasti: Kysymystä eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukaisesta rasituksesta ei ratkaista MRL:n mukaisella kaavalla. Ympäristölupaa vaativan eläinsuojan kulloinkin aiheuttama haitta arvioidaan ympäristölupamenettelyssä. Pysyväksi tarkoitettuja maankäyttömääräyksiä eläintuotannon harjoittamisesta ei siten voida perustaa tietyinä ajankohtana vallitsevan tilanteen varaan. Tämän vuoksi ja kun myös otetaan huomioon yleiskaavan luonne yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana, yleiskaavassa osoitettuja ME-alueita, joihin on liitetty ehdottoman sanamuodon mukaisesti laaditut suurimpia sallittuja eläinmääriä koskevat kaavamääräykset, on pidettävä oikeudellisesti epäselvinä.

KHO 25.8.2006 t. 2170: Maakuntakaavassa oli aluevarausmerkinnöin osoitettu turvetuotantoalueiksi n. 51000 ha. Turvetuotantoaluevaraukset olivat mittavat ja ne muodostivat tärkeän osan maakuntakaavan sisällöstä. KHO totesi, että turvetuotannon harjoittaminen

ei sinänsä edellyttänyt maakuntakaavaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista alueelle eikä turvetuotannon harjoittaminen maakuntakaavan alueella edellyttänyt muuta lupaa kuin YSL:n mukaisen ympäristöluvan. Kun luonto ja sen monimuotoisuus voitiin ympäristölupa-asiassa ottaa huomioon vain, jos sitä edellyttivät YSL 42.2 § tai 41.1 §:ssä tarkoitettut säädökset, KHO katsoi, että kaavaselostukseen ei sisällynyt sellaisia turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia, MRL 9 §:ssä edellytetyjä riittäviä selvityksiä, joiden perusteella olisi voitu ratkaista, täytyivätkö maakuntakaavalle MRL 28.3 §:ssä, erityisesti 6 kohdassa tarkoitettut vaatimukset.

KHO 2007:38: Kallion louhinta noin kymmenen metrin syvyyteen ja louheen murskaus sekä toisaalta jätteenkäsittelytoiminta ovat kaksi ajallisesti peräkkäistä hanketta, jotka eivät sellaisenaan yhdessä muodosta yhtä YSL:ssa tarkoitettua ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa luvanvaraista toimintaa. Jätteenkäsittelyaluetta ei kuitenkaan ole hankkeesta kokonaisuutena saadun selvityksen mukaan mahdollista toteuttaa ennen kuin alueen kalliota on louhittu. Yhtiön suunnittelema louhinta- ja murskaustoiminta edellyttivät ympäristölupaa. Jätteenkäsittelytoiminnan ympäristöluvan oikeudelliset edellytykset ja mahdollisen luvan sisältö eivät YSL 6, 41, 42 ja 43 § huomioon ottaen olleet tässä tilanteessa ratkaistavissa. Rakennustarkastaja oli aiemmin myöntänyt rakennusjätteiden käsittelyaluetta varten rakennusluvan. Mitään uutta, rakennusluvan jälkeen asiaan vaikuttavaa tietoa murskauksen ja louhinnan laadusta ja laajuudesta ei ympäristölupa-asiassa ollut esitetty, eikä murskaustoiminta ole lupa-asian tavoite ja tarkoitus vaan välttämätön edellytys jäteaseman rakentamiselle. Rakentamisen ympäristövaikutukset on tosiasiallisesti tutkittu ja otettu huomioon kuulemisin, lausunnoin ja lupamääräyksin. Jätteenkäsittelytoiminnan ympäristölupa-asiaa ei siten ole voitu ratkaista ennen kuin louhinnalla ja murskauksella on ympäristölupa. Kallion louhintaa tarkoittavaa hanketta ei voitu hyväksyä samaa aluetta koskevalla rakennusjätteiden käsittelyaluetta varten myönnetyllä MRL:n mukaisella rakennustarkastajan luvalla. MRL:n ja maa-aineslain lupajärjestelmien katsottiin suhteessa toisiinsa edellyttävän, että hankkeeseen sovelletaan louhinnan osalta maa-aineslakia. Rakennustarkastajan lainvoimainen rakennuslupapäätös purettiin, kun toiminta ei edellyttänyt MRL:n mukaista lupaa ja rakennuslupapäätöksellä oli hyväksytty laajamittaista kallion louhintaa sisältävä hanke.

Vaasan HAO 19.9.2012 päätös 12/0443/3: Länsi- ja Sisä-Suomen AVI oli 3.3.2011 hylännyt Lempäälän Lastusen osayleiskaava-alueella ympäristölupahakemuksen ja toiminnan aloittamislupahakemuksen, joka koski kiviaineksen louhintaa ja murskausta sekä ylimääräistä louhinta- ja – betonin vastaanottoa ja murskausta. Vaasan HAO 19.9.2012 hylkäsi valituksen päätöksellään 12/0443/3. HAO katsoi, että asiassa saadun selvityksen perusteella ei voida varmuudella katsoa, että toiminnasta ei aiheudu kohtuutonta melurasitusta lähimpien asuinrakennusten kohdalla. Tämän vuoksi ja koska toiminnan vaikutusalueella on useita oikeusvaikutteisissa yleiskaavassa asuinrakentamiselle varattuja alueita ja suunniteltu toiminta-alue on samassa kaavassa varattu toiminnalle, joka ei aiheuta ympäristöhaittaa, ei ympäristöluvan myöntämiselle hakemuksessa tarkoitettulle toiminnalle ole edellytyksiä (YSL 6 § ja 42 §, NaapL 17.1 §, MRL 41 ja 42.1 ja 2 §).

Vesilaki

Vesilain (587/2011) sääntely perustuu moninaiskäytön periaatteelle. VL 3:5 §:n mukaan vesilain mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava. Lisäksi on otettava huomioon, mitä MRL:ssä säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista. Lupa-asiaa ratkaistaessa on katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista. Pykälän perusteluissa todetaan, että vahvimmat oikeusvaikutukset on asemakaavalla. Myös maakunta- ja yleiskaavat tulee ottaa huomioon vesioikeudellisessa lupaharkinnassa. Niillä ei kuitenkaan ole lupaharkintaa sitovaa vaikutusta, vaan niiden oikeusvaikutukset määräytyvät maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Tämä ei heikennä näiden ohjausvaikutusta, sillä

kaavoissa ei niiden yleispiirteisyydestä johtuen ole välttämättä kiinnitetty riittävällä tarkkuudella huomiota vesioikeudellisessa lupaharkinnassa relevantteihin seikkoihin ja vesienkäytön tarpeisiin. Pykälän viimeisessä virkkeessä säädetään vesioikeudellisen päätöksenteon suhteesta tulevaan kaavoitukseen. Säännöksen mukaan lupa ei saa merkittävästi vaikeuttaa vireillä olevan kaavan laatimista. Säännöksellä ei viitata yleisesti tulevaan kaavoitukseen, vaan sillä tarkoitetaan tilanteita, joissa kaava on laadittavana tai päätös kaavan laatimisesta on tehty. Vaikeutumisen jää aina tapauskohtaisesti ratkaistavaksi. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos hakemuksen tarkoittama toiminta poikkeaa olennaisesti alueelle suunnitellusta käyttötarkoituksesta.

Uutta vesilakia säädettäessä pyrittiin tehostamaan vesitalousasioiden käsittelyä sekä selkeyttämään vesilain ja muun ympäristön käyttöä koskevan lainsäädännön välistä suhdetta. Laki sisältää säännökset sekä vesien hyötykäytöstä, kuten vesistöön rakentamisesta, vedenotosta, jätevesien laskusta ja vesiliikenteestä että myös suojelutoimenpiteet. Lain tavoitteena on: 1) edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä; 2) ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja; ja 3) parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Vesilain erilaisista sääntely- ja ohjaustarpeista johtuu, että hankkeen sallittavuutta joudutaan usein harkitsemaan vertailemalla haittoja ja hyötyjä (*KHO 1982 A II 86* intressivertailuedellytys) samaan tapaan kuin kaavapäätöksiä harkittaessa. VL 1:2.2:ssa säädetään, että tätä lakia sovellettaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa, muinaismuistolaisissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä niiden nojalla säädetään tai määrätään. Nämä lait, niiden nojalla annetut alemmanasteiset säädökset sekä näiden nojalla annetut määräykset ja päätökset tulee ottaa huomioon kaikentyyppisissä vesilain mukaisissa asioissa. Säännös on luonteeltaan viittaussäännös, jolloin momentissa yksilöityjen säädösten, määräysten ja päätösten yksityiskohtainen suhde vesilakiin määräytyy mainittujen lakien oikeusvaikutuksia koskevien säännösten mukaisesti. Sääntely koskee kaikkia hakemus- ja valvonta-asioita sekä sellaisia vesilaissa säänneltyjä toimenpiteitä, joiden toteuttaminen ei edellytä viranomaisen myötävaikutusta.

Hallituksen esityksessä (HE 277/2009 vp) on arvioitu MRL:n ja VL:n suhdetta seuraavasti: ”MRL:n mukaisilla kaavoilla ja vesilailla on eri merkitys sääntelyjärjestelmässä, eikä niitä ole tarkoitettu toisiaan syrjäyttäviksi. Vaikka MRL 2 §:n 1 momentin mukaan laki kattaa myös vesialueita koskevan suunnittelun, kaavoitukselliset vaikutukset vesialueisiin rajoittuvat pääsääntöisesti kuitenkin tilanteisiin, joissa vesialueella tehtävät toimet vaikuttavat maa-alueiden käyttöön, maisemaan tai luonnonarvoihin. Lisäksi uudenlaiset toiminnot, kuten tuulivoimalat, saattavat ulottaa kaavoituksen vaikutuksia laajemminkin vesialueille. Kaavoitus ei luonteensa vuoksi kuitenkaan sovi laajemmin varsinaiseksi vesienkäytön suunnitteluvälineeksi. Kaavat sopivat kyllä eri toimintojen sijoituspaikan osoittavina myös vesioikeudellisen lupaharkinnan pohjaksi, mutta eri toimintojen vaikutuksia tai sijoittumista ei kaavoissa voida ennakoita tai sitovasti ratkaista. On selvää, ettei edes yksityiskohtaisessa asemakaavassa voida säännellä kaikkia asioita, joita vesilain lupajärjestelmässä on otettava huomioon. Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä lain suhde vesilakiin pyrittiin järjestämään vallinneen käytännön mukaiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat ja kaavamääräykset eivät suoranaisesti sido vesilain lupaharkintaa, kaavojen vaikutukset ulottuvat lupaharkintaan. Tästä säädetään vesilain 3 luvun 5 §:ssä, jonka mukaan lupaharkinnassa on otettava huomioon asemakaava sekä maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutukset. Säännöksen on katsottu estävän esimerkiksi luvan myöntämisen asemakaavassa vesialueeksi osoitetun alueen kuivattamiseen tai täyttämiseen. Samoin on katsottu, ettei luvan myöntäminen saisi merkitä asemakaavassa loma-asutukseen osoitetun alueen muuttumista käyttökelvottomaksi esimerkiksi rantaviivan siirtymisen vuoksi. Huomi-

oonottamisvelvollisuus ulottuu olemassa olevien kaavojen lisäksi valmisteilla oleviin kaavoihin. Luvan myöntäminen ei saisi merkittävästi vaikeuttaa laadittavana olevan tai sellaisen kaavan laatimista, jonka laatimisesta on tehty päätös.”

Maankäyttö- ja rakennuslain ja vesilain välistä soveltamisalaa tarkistettiin siten, että maan kuivattamista ja vedenjohtamista koskevaan sääntelyyn sisältyvät päällekkäisyydet poistettiin. Vedenjohdon, ojan tai näitä varten tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen toisen alueelle sovelletaan lähtökohtaisesti MRL 161 a §:n säännöksiä. Sen sijaan muita VL 5 luvun säännöksiä esimerkiksi hyödyn jakautumisen, kunnossapitovastuun sekä riitojen ratkaisemisen osalta sovelletaan myös asemakaava-alueilla.

KHO 1982 A II 86: Vesioikeus oli myöntänyt tie- ja vesirakennushallitukselle luvan 3-aukkoisen sillan rakentamiseen Päijänteellä olevan Pulkkilanharjun pohjoispäähän. Salmeen tuli rakennettavaksi maapengertä yhteensä noin kahdelle kolmasosalle salmen leveydestä. Tämän sillan kustannusarvio penkereineen oli noin 1 700 000 mk ja vertailuvaihtoehdon, salmen luonnontilaiselta rantaviivalta toiselle ulottuvan 4-aukkoisen sillan kustannusarvio oli noin 2 600 000 mk. KHO katsoi, että rakennettaessa silta myönnetyn luvan mukaisesti turmeltiin ympäristön luonnonkauneutta ja viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Mikäli siltahanke toteutettiin muulla, asianmukaisella tavalla, kuten esimerkiksi tuon vertailuvaihtoehdon mukaisesti, nämä seuraukset voitiin pääosiltaan välttää ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna. Näin ollen ja ottaen erityisesti huomioon Pulkkilanharjun maisemallisen ainutlaatuisuuden KHO katsoi, ettei yleinen etu vaatinut sillan rakentamista vesioikeuden päätöksessä tarkoitettulla tavalla sekä myös, että toteutettaessa hanke sanotulla tavalla ei rakentamisesta saatava hyöty ollut siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Vesioikeuden päätös kumottiin ja hakemus hylättiin.

Maakuntakaavan toteuttamista voidaan edistää vesilain mukaisilla toimenpiteillä esim. vesistöjen ennallistamisen yhteydessä suojelualueilla. Maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamisena voitaisiin YM oppaan Maakuntakaavan oikeusvaikutukset mukaan pitää esim. luvan myöntämistä penkereen rakentamiseksi jokeen maakuntakaavan maisema-alueella.

Laki tulvariskien hallinnasta (620/2010) sisältää yhtymäkohtia alueiden käytön suunnitteluun. ELY-keskuksen tulee mm. valmistella ehdotukset vesistöalueiden ja merenrannikon tulvariskien hallintasuunnitelmiksi. Kunta tekee alustavan arvioinnin hulevesitulvista aiheutuvista tulvariskeistä, nimeää hulevesitulvien merkittävät tulvariskialueet ja laatii alueille tulvavaarakartat ja tulvariskikartat noudattaen soveltuvien osin, mitä 7–9 §:ssä säädetään. Kunta laatii hulevesitulvan vuoksi merkittäväksi tulvariskialueeksi nimetyille alueelle tulvariskien hallintasuunnitelman. Suunnitelmaa laadittaessa on noudatettava myös, mitä MRL 9 §:ssä säädetään ympäristövaikutusten selvittämisestä. Kunta hyväksyy hulevesitulvariskien hallintasuunnitelman. Osallistumisesta ja tiedottamisesta hulevesitulvariskien hallinnan suunnittelussa on soveltuvien osin voimassa, mitä MRL 62, 65 ja 67 §:ssä säädetään kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta.

Vesihuoltolaki

Vesihuoltolain (119/2001) tavoitteena on turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa riittävästi terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä sekä terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemäröinti. Sillä tarkoitetaan veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä viemäröintiä eli jäteveden, huleveden ja perustusten kuivatusveden poisjohtamista ja käsittelyä. Rakennuslu-

van saannin edellytyksenä on, että vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle.

Asemakaavoja toteutettaessa keskeistä on, että kaava-alueella on vesijohto ja viemäröinti, että ne on toteutettu asemakaavan mukaisesti ja että vesijohto- ja viemäriverkostoa rakennetaan siinä järjestyksessä kuin kaava-alueella on tarkoitus rakentaa. Jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi. Kunta hyväksyy alueellaan toimivalle vesihuoltolaitokselle toiminta-alueen ja tarvittaessa muuttaa hyväksytyä toiminta-alueella vesihuoltolaitoksen esityksestä tai, jos laitos ei tällaista esitystä ole tehnyt, laitosta kuultuaan. Ennen toiminta-alueen hyväksymistä tai muuttamista asiasta on pyydettävä lausunto valvontaviranomaiselta sekä varattava alueen kiinteistöjen omistajille ja haltijoille tilaisuus tulla kuulluiksi (6.2 ja 8 §).

Toiminta-alueen tulee olla sellainen, että vesihuoltolaitoksen voidaan katsoa kykenevän huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti. Lain 13.4 §:ssä taas on säännös siitä, että alueella, jolla on voimassa tai laadittavana maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu kaava, vesihuoltolaitoksen laitteistoja ei saa rakentaa siten, että kaavan laatiminen tai voimassa olevan kaavan toteuttaminen vaikeutuu.

Hyväksyessään toiminta-alueen kunnan tulee toiminta-alueen eri osien vesihuollon tarpeet huomioon ottaen määrittää alueet, jotka on saatettava vesihuoltolaitoksen vesijohtoverkoston piiriin, sekä alueet, jotka on saatettava laitoksen viemäriverkostojen piiriin. Hyväksymispäätöksen yhteydessä on myös asetettava tavoitteellinen aikataulu toiminta-alueen eri osien saatamiselle verkostojen piiriin.

Jätehuolto

Teollisuudessa, kaupassa ja asumisessa jätteet ovat muodostuneet kasvavaksi ongelmaksi, mikä on otettava jo alueiden käyttöä suunniteltaessa huomioon. Jätelain (JäteL, 646/2011) tavoitteeksi on asetettu kestävän kehityksen tukeminen edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle. Jätehuolto on pyrittävä järjestämään jätelain 6 §:n mukaan mm. siten, että jätteestä ei saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Lain 8 §:n mukaan kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavaa etusijajärjestystä: Ensisijaisesti on vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan on ensisijaisesti valmistettava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Jos kierrätys ei ole mahdollista, jätteen haltijan on hyödynnettävä jäte muulla tavoin, mukaan lukien hyödyntäminen energiana. Jos hyödyntäminen ei ole mahdollista, jäte on loppukäsiteltävä.

Jätehuollossa on periaatteena, että käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa ja noudatetaan ympäristön kannalta parasta käytäntöä. Jätelain rajapintoja muihin lakeihin osoittaa lain 3 §:n luettelo niistä jätteistä, joihin ei lakia sovelleta.

Sen lisäksi rajanvetoa tarvitaan jätelain ja MRL:n suhteen. Kysymys on lähinnä MRL 166–170 §:ien rajanvedosta jätelakiin. Jätelaissa vastuu jätteestä on jätteen haltijalla. Jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto, jollei tässä luvussa taikka 5 tai 6 luvussa toisin säädetä. Kiinteistön haltijan on järjestettävä jätehuolto, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. JäteL 72 §:ssä on roskaamiskielto. Ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vä-

hentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. JäteL 74 §:n mukaan toissijaisessa vastuussa asemakaava-alueella on kiinteistön haltijalla.

JäteL 77 §:ssä viitataan mm. seuraaviin lakeihin: Tontinomistajan ja kunnan velvollisuudesta pitää katu ja eräät yleiset alueet puhtaana säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa. Rakennetun ympäristön hoitoon sovelletaan lisäksi, mitä siitä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulaissa.

Jätehuolto on pyrittävä suunnittelemaan siten, että maahan saadaan sopivasti erilaista käsittelyä edellyttäviä asianmukaisia jätteiden käsittelypaikkoja. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa edellytetään, että maakuntakaavoituksessa on osoitettava jätteenkäsittelylaitoksille alueet siten, että pääosin kaikki syntyvä jäte voidaan hyödyntää tai käsitellä valtakunnallisesti tai alueellisesti tarkoituksenmukaisesti, tarvittaessa ylimaakunnallisena yhteistyönä.

Tällaiset laajamittaista jätteenkäsittelyä edustavat toiminnot tulee aina esittää maakunta-kaavassa ja kunnan yleiskaavassa. Esimerkiksi suuret yhdyskuntien ja teollisuuden orgaanisen puhdistamolietteen kompostointilaitokset eivät yleensä sisällä rakennuksia, mutta itse toiminta aiheuttaa laajoja vaikutuksia. MRL 39.2 § edellyttää yleiskaavoituksessa tarkoituksenmukaisen jätehuollon mahdollisuuksien huomioon ottamista. Välittömimmin kaavoitus liittyy jätehuoltoon silloin, kun asemakaavassa osoitetaan Kaatopaikka-alue kaatopaikka-alue. Jätelain ja YSL:n nojalla VN on antanut 1.6.2013 voimaan tulleen asetuksen kaatopaikoista. Asetuksella ohjataan mm. kaatopaikkojen sijoittamista seuraavasti:

4 §

Kaatopaikan sijainti

Kaatopaikkaa ei saa sijoittaa:

- 1) tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella tai siten, että kaatopaikan haitalliset vaikutukset voivat ulottua tällaiselle pohjavesialueelle, jollei voida varmistua siitä, että näiden alueiden pohjavesien laatua ei vaaranneta;
- 2) vesistöön tai mereen taikka vedenhankintaan tai virkistyskäyttöön tarkoitettun tai muun erityistä suojelua vaativan vesialueen välittömään läheisyyteen;
- 3) luonnonsuojelu-, maisemansuojelu- tai virkistysalueeksi varatulle alueelle, luonnonperinnön tai kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojellulle alueelle taikka niiden välittömään läheisyyteen;
- 4) suolle, vedenjakajalle, tulva-, maanvieremä- tai lumivyöryvaaran alaiselle maalle tai kallioperän ruhjealueelle, jos kaatopaikkaveden kokoaminen ja käsittely on teknisesti vaikea toteuttaa kaatopaikan käytön tai jälkihoidon aikana;
- 5) pehmeikköalueelle, jos kaatopaikasta voi aiheutua haitallista painumista tai painumat voivat vaurioittaa kaatopaikan rakenteita.

Kaatopaikka-alueen valinnassa on huolehdittava, että:

- 1) kaatopaikan sijoittamisesta ei aiheudu maisemallista haittaa;
 - 2) alueelle on hyvät kulkuyhteydet;
 - 3) kaatopaikkatoimintaan käytettävän alueen etäisyys asutuksesta, maatalous- tai kaupunkialueesta ja yleisesti käytetystä tiestä on riittävä; ja
 - 4) alueen geologiset ja hydrogeologiset ominaisuudet otetaan huomioon.
- Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden huomioon ottamisesta kaatopaikan perustamisessa ja sijoittamisessa säädetään jätelain (646/2011) 19 §:ssä ja ympäristönsuojelulain (86/2000) 45 §:ssä.

5.5 Muita ympäristönkäyttöä koskevia lakeja

Metsätalous

Metsälaki (1093/1996) sääntelee talousmetsien käyttöä. MRL:n säätämisen yhteydessä metsälain 2 §:ää muutettiin (137/1999) siten, että metsälakia ei sovelleta kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella eikä asemakaava-alueella lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen osoitettuja alueita. Tämä tarkoittaa sitä, että yleis- ja asemakaavoissa metsälakia sovelletaan vain seuraaviin nimettyihin aluevarauksiin:

1. yleiskaava-alueella vain maa- ja metsätalous- sekä virkistysalueilla ja
2. asemakaava-alueella vain maa- ja metsätalousalueilla.

Metsälakia ei sovelleta myöskään alueella, jolla on voimassa MRL:n toimenpiderajoitus asemakaavan laatimista varten.

Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella metsälakia sovelletaan siten metsän hoitamiseen ja käyttämiseen vain maa- ja metsätalouteen ja virkistykseen osoitetuilla alueilla. Säännös koskee myös maakuntakaavaa. Esimerkiksi maakuntakaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella, jolla on erityisiä ympäristöarvoja sekä maisemallisesti merkittävillä alueilla, metsälain mukaisessa metsänkäyttöilmoitusten käsittelymenettelyssä metsäkeskusten on otettava huomioon maakuntakaava ja pyrittävä edistämään sen toteuttamista. Metsälain 6 §:n mukaan erityiskohteissa, joilla tarkoitetaan metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta merkittäviä metsiä, metsän hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeistä elinympäristöistä säädetään metsälain 10 §:ssä. Maakuntakaava voi antaa lisäperusteita näiden kohteiden arvioimiselle.

Metsälain 25 §:n mukaan metsäkeskusten tulee olla yhteistyössä kuntien kanssa metsälain ja MRL:n tavoitteiden yhteen sovittamiseksi. Metsälakiin on lisätty liito-oravailmoitusta koskeva 14 b § (552/2004). Metsälain uudistusesitys on eduskunnan käsittelyssä (HE 75/2013 vp).

KHO:n Konikallion metsänkäyttöä koskevassa päätöksessä (*KHO 2003:38*) on arvioitu liito-oravan esiintymisen vaikutuksia hakkuualueisiin ja hakkuuaikoihin.

KHO 30.6.2006 t. 1684: Metsälakia ei lain 2 §:n 2 kohdan mukaan sovelleta MRL:n mukaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella. Kun otettiin huomioon MRL 210 §:n 1 momentti, metsälakia ei voitu soveltaa myöskään sellaisella alueella, joka voimassa olevassa rakennuslain mukaisessa seutukaavassa on osoitettu suojelualueeksi. Seutukaavassa osoitetulla suojelualueella (SL) ei siten tullut sovellettavaksi metsälain 14 b §:n säännös metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuudesta alueelliselle ympäristökeskukselle eikä tämän säännöksen soveltamatta jäämisen seurauksena myöskään LSL 72 a §:n säännös alueellisen ympäristökeskuksen velvollisuudesta ja toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin säännöksessä tarkoitettujen liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikan ja sallitun metsänkäyttelyn määrittämiseksi. Asiaan ei vaikuttanut LSL 49 §:n 1 momentissa säädetyn hävittämis- ja heikentämiskiellon voimassaolo eikä se, millaisia seutukaavan oikeusvaikutukset alueella rakennuslain tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ovat.

Metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain välistä suhdetta valaisee korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu *KHO 2013:17*.

KHO 2013:17: Vuonna 1994 vahvistetun asemakaavan mukaiselle retkeily- ja ulkoilualueelle (VR-1) oli kaavamääräyksen mukaan laadittava metsänhoitosuunnitelma. Aluetta oli hoidettava siten, että edistetään luonnon monimuotoisuutta, säilytetään vanhaa metsää ja alueen maisemallinen hahmo. Ympäristötekninen lautakunta oli päätöksellään hy-

väksynyt aluetta koskevan metsäsuunnitelman. Kun otettiin huomioon lautakunnan päätöksen sisältö sekä MRA 46 §:n 1 momentti, lautakunnan päätöstä ei ollut pidettävä MRL 90.4 §:ssä tarkoitettuna yleisen alueen toteuttamista koskevana suunnitelmana. Metsäsuunnitelman lainmukaisuus oli arvioitava tässä tapauksessa sen mukaan, oliko suunnitelma muutoin vahvistetun asemakaavan mukainen. Metsäsuunnitelman kattaman alueen laajuuden vuoksi suunnitelma oli kuitenkin tullut valmistella riittävässä vuorovaikutuksessa soveltuvien osien kuten yleisen alueen toteuttamista koskeva suunnitelma. Asiassa oli muutoin tullut menetellä siten kuin kuntalaissa säädetään. Alueella tehtäviä hakuita ei voitu pitää asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisina pelkästään sillä perusteella, että ne perustuivat edellä mainittuun metsäsuunnitelmaan. Näin ollen ja koska hakkuut tehtiin asemakaava-alueella, niihin oli hyväksytystä metsäsuunnitelmasta huolimatta tarvittaessa erikseen haettava MRL 128 §:n mukainen maisematyöluupa.

5.6 Yhdyskuntatekniset verkot

Katujen kunnossapito

Ennen vuoden 2005 lainmuutosta (547/2005) kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettu laki (kunnossapitolaki, 669/1978) osoitti kunnossa- ja puhtaanapitovelvollisuuden valvonnan rakennuslautakunnalle yhdessä poliisiviranomaisten kanssa. Lainmuutoksen jälkeen valvontaa suorittavasta viranomaisesta määrääminen on jäänyt kuntakohteisesti päätettäväksi. Lain 15 §:n mukaan kunnan määräämä viranomainen valvoo velvollisuuden täyttämistä. Valvontatehtävien siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään.

Kattavaa selvitystä siitä, miten eri kunnissa on kunnossapitolain valvontatehtävän toimivalta määrätty, ei ole. On kuntia (esim. Turku), jossa tehtävä kuuluu edelleen rakennusvalvonnalle. Helsinki on siirtänyt valvontatehtävän rakennusvalvonnalta kaupungin rakennustoimelle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 167 §:n 2 momentin säännöksessä on yhtymäkohtia kunnossapitolakiin. Lainkohdan mukaan kunnan määräämä viranomainen osaltaan valvoo, että liikenneväylät, kadut, torit ja katuaukiot sekä puistot ja oleskeluun tarkoitettut ulkotilat täyttävät hyvän kaupunkikuvan ja viihtyisyyden vaatimukset. Kevyen liikenteen väylät tulee säilyttää liikkumiselle esteettöminä ja turvallisina. Esimerkiksi Helsingissä oli MRL 167.2 §:n mukainen tehtävä pitkään uskottu rakennusvalvonnalle. Nytemmin on tämäkin tehtävä siirtynyt rakennustoimelle (yleisten töiden lautakunta).

Teiden suunnittelu

Maantielaki (503/2005) sääntelee maantieverkon suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitoa. Lain 3.2 §:ssä on asetettu tälle liikennesuunnittelulle seuraavat vaatimukset: ”Maantieverkon tulee tarjota mahdollisuus turvalliseen ja toimivaan liikkumiseen ja kuljettamiseen koko maassa kohtuullisin kustannuksin ottamalla huomioon eri väestöryhmien liikkumistarpeet ja eri elinkeinonalojen kuljetustarpeet. Huomiota on kiinnitettävä luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön ja siihen, että maantieverkon ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi”.

Vaikka liikennesuunnittelu on sektorikohtaista toiminnallista suunnittelua, se on lähestynyt maankäytön suunnittelua ja siinä omaksuttuja periaatteita. Mm. kestävä kehitysperiaate ja suunnittelun vuorovaikutus ja osallistuminen on sisällytetty lakiin. Maantielaki selkiinnyttää aiemmin pulmallisen tielainsäädännön ja maankäytön suunnittelun suhteen. Lain 17 §:ssä on asetettu velvollisuus tien yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman perustumisesta MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. Pykälän 2 momentissa on yksityiskohtaisemmin säädetty suunnitelmien yhteen sovittamisesta:

”Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaava ja yleiskaava on otettava huomioon siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Yleissuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta ja alueellinen ympäristökeskus sitä puoltavat. Tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin oikeusvaikutteista kaavaa”.

Yleissuunnitelmalta edellytetään riittävää tarkkuutta niin, että maanomistajat ja muut asianosaiset voivat arvioida hankkeesta heille aiheutuvat vaikutukset. Lain perusteluissa tarkkuusasteeksi esitettiin ± 50 metriä tai ympäröivän maankäytön niin vaatiessa tarkempaakin suunnittelua. Ennen tien rakentamista on laadittava yksityiskohtainen tiesuunnitelma, ellei kysymys ole sellaisesta maantien parantamisesta, jonka vaikutukset ovat vähäiset. Tiesuunnitelman toteutussuunnitelmaluonnosta kuvastaa myös vahvistetun tiesuunnitelman määräaikaisuus (4 vuotta). MRL:n mukaista toimenpide-, purkamis- tai maisematyölupaa ei tarvita, jos toimenpide perustuu maantielain mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan.

Maantielaissa on erotettu pääteistä valtakunnan kehityksen kannalta merkittävät tiet runkoteiksi. Liikenne- ja viestintäministeriön määrittelemät runkotiet osoitetaan maakuntakaavoissa.

Valtioneuvoston 13.11.2008 tarkistamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on asetettu täsmennettyjä vaatimuksia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi. Näistä lähtökohdista keskeiset tarkennukset koskevat liikenteen ja asumisen järjestelyjä. Yksityisautoilun tarvetta tulee vähentää joukko-liikennettä parantamalla. Alueidenkäytön suunnittelussa tulee säilyttää mahdollisuudet toteuttaa moottoriväylä välillä Helsinki–Vaalimaa, uudet rautatieyhteydet Helsingistä Turun ja Pietarin suuntiin sekä muita valtakunnallisesti merkittäviä väyliä. Helsingin seutua koskevat tavoitteet on pääosin kirjoitettu uudelleen. Niissä korostuu seudun liikenne, jonka tulee perustua pääasiassa raideliikenteeseen. Edellytykset on luotava juna- ja metroliikenteen laajentamiselle.

Haja-asutusalueella rakennettaessa on selvitettävä, onko liittyminen yleiseen tiehen liittymäkiellon alainen. Jos näin on, se edellyttää Liikenneviraston luvan. Liittymälupa voidaan myöntää, jos kiinteistön tarkoituksenmukainen käyttö sitä vaatii, eikä liittymästä eikä sen käyttämisestä aiheudu vaaraa liikenneturvallisuudelle. Jos liittymäkieltoa ei ole, liittymälupa on myönnettävä, jos liittymä on tarpeen kiinteistön käyttämiseksi ja liittymä täyttää liikenneturvallisuuden vaatimukset. Runkoteille liittymä voidaan myöntää vain tiesuunnitelmalla. Kaava-alueilla liittymistä päätetään asemakaavoissa.

Vastaavanlainen asemakaavoja ja suunnittelutarvealuetta koskeva säännös on yksityistielain (YksTL, 358/1962) maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä muutetussa 7 §:ssä (143/1999), jossa kielletään yksityisen tien rakentaminen asemakaava- ja suunnittelutarvealueella niin, että tien tekemisellä vaikeutetaan voimassa olevan kaavan tai vastaisen kaavan toteuttamista. Maakuntakaavassa voi lähinnä olla kysymys virkistys- tai suojelualuetta vaikeuttavasta tiestä. Asemakaava-alueella taas on kysymys kaavaa toteutettaessa liikenteestä, joka siirtyy yksityistieltä kunnan rakentamisvelvollisuuden piiriin kuuluvalla kadulle tai tielle. Silloin on lähinnä kysymys yksityistien ja kaavan liikenneväylän yhteen sovittamisesta, jolloin joudutaan harkitsemaan YksTL 7.2 §:n mukaisesti yksityistien tarkoituksenmukaisuutta ja soveltuvuutta tulevaan kaavaan.

Ongelmia on esiintynyt myös siinä, millä tavoin rantakaava ohjaa yksityisteiden suunnittelua.

KHO 1992 A II 84: Vahvistetun rantakaavan alueella tie oli rakennettu kaavan sitovista sijaintia koskevista määräyksistä poiketen. KHO katsoi, että rakennuslautakunta oli voinut olla ryhtymättä RakL 144 §:n mukaisiin toimenpiteisiin, kun poikkeaminen oli vähäistä. Ongelmallisempi tilanne on, kun kaavassa yksityistietä ei ole osoitettu aluevara-

uksena vaan merkitty viivamerkinnällä M-alueelle tai muulle muuhun tarkoitukseen osoitetulle alueelle. Tällaistaikin merkintätapaa voitaneen pitää sitovana kiinteistötoimituksessa.

Rautateiden suunnittelu

Ratalaissa (110/2007) rataverkolle, sen suunnittelulle ja rakentamiselle on asetettu sille kuuluva yhdyskuntien suunnitteluun keskeisesti vaikuttava tehtävä ja kytkentä valtakunnalliseen alueidenkäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen. Ratalain 5.2 §:ssä asetetaan rataverkon kehittämisen ja kunnossa pitämisen tehtäväksi se, että rautatiet osana koko liikennejärjestelmää edistävät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja alueiden kehittämistä sekä maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista.

Rautatien rakentaminen on 6.1 §:ssä suoraan kytketty kaavoitukseen, sillä rautatietä ei saa rakentaa vastoin oikeusvaikutteista kaavaa. Rautatie on 6.3 §:n mukaan rakennettava siten, että rautatien tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti ja tuottamatta kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii. Rautatien rakentamisessa on erityisesti otettava huomioon junaliikenteen ja muun liikenteen turvallisuus, radan liikenteellinen ja tekninen toimivuus, alueen nykyinen ja suunniteltu maankäyttö sekä ympäristönäkökohdat. Radan suunnittelu on kytketty suoraan MRL:n mukaiseen maankäytön suunnitteluun. Ratalain 10.1 §:n mukaan yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman tulee perustua MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa rautatiealueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Yleissuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Kuitenkin yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin asemakaavaa, jos kunta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sitä puoltavat. Ratasuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin oikeusvaikutteista kaavaa. Toisaalta toimenpidelupaa, purkamislupaa ja maisematyölupaa ei tarvita, jos toimenpide perustuu ratasuunnitelmaan (MRL 126, 127 ja 128 §:n muutokset 112/2007).

Ratalinjat ja niiden muutokset ovat suuruusluokaltaan ja yhdyskuntarakenteellisilta vaikutuksiltaan sellaisia, että ne on osoitettava maakuntakaavassa. Rautatiealueet on luonnollisesti osoitettava kuntakohtaisissa kaavoissa. Rataverkon vaikutus kunnan suunnitteluun silloin, kun kunnan alueella sijaitsee asemia ja ratapihoja, on erityisesti yhdyskuntarakenteen kannalta keskeinen. Ne vaikuttavat myös keskeisesti kunnan muuhun maankäyttöön. Siksi niiden suunnittelu kaavoissa on keskeistä.

Hyväksytty ratasuunnitelma oikeuttaa ratasuunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Lunastaminen tapahtuu ratatoimituksessa, jossa noudatetaan lunastuslain (603/1977) säännöksiä.

Lentopaikkojen rakentaminen

Lentopaikan ja muun ilmailua palvelevan alueen rakentamiseen tarvitaan ilmailulain (1242/2005, 84 §) mukaan rakentamislupa. Myös sellaisille muutoksille, joilla saattaa olla vaikutuksia lentoturvallisuuteen tai merkittäviä vaikutuksia maisemakuvaan, on hankittava lupa. Luvan myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Valtioneuvosto voi yksittäistapauksessa pidättää rakentamislupaa koskevan asian ratkaistavakseen. Tällainen pidätysoikeus tulisi kysymykseen esim. tapauksessa, jossa lupapäätökseen liittyy merkittäviä pakkolunastuksia ja olisi tarkoituksenmukaista ratkaista kaikki lupa-asiat samanaikaisesti. Pidätysoikeuden avulla voitaisiin myös tarvittaessa ohjata liikennepolitiikkaa lentopaikkojen osalta.

Ilmailulain 84.3 §:n mukaan lentopaikan ja ilmailua palvelevan alueen rakentamisessa ja muuttamisessa on noudatettava, mitä kaavoituksesta, ympäristöluvasta, ympäristövaikutusten arvioinnista, rakentamisesta sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta säädetään. Vaikka säännöksessä viitataan kaavoitukseen, ilmailulaissa ei ole suoraa kytkentää kaavoitukseen eikä velvoitetta toimimiseen sen mukaisesti. Lentopaikan rakentamisluvan edellytyksenä ei ole, että lentopaikalle on varattu alue MRL:n mukaisessa kaavassa. Kaavoituksen ohjausvaikutus on arvioitava MRL 32 ja 42 §:n mukaisesti. Lentopaikoilla on tai voi olla suuri merkitys ympäröivän maankäytön suunnittelulle. Näin on ennen kaikkea Helsinki-Vantaan lentokentällä.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa onkin erityistavoitteeksi asetettu, että lentoasemien ympäristön maankäytössä tulee ottaa huomioon lentoliikenteen turvallisuuteen liittyvät tekijät, erityisesti lentoesteiden korkeusrajoitukset, sekä lentomelun aiheuttamat rajoitukset. Uusia lentoasemia suunniteltaessa ja olemassa olevia laajennettaessa tulee ottaa huomioon asutus ja muut melulle herkäät toiminnot.

Lentopaikoille on sen vuoksi tarpeen tehdä aluevaraukset maakuntakaavoissa ja kaavoittaa ne yksityiskohtaisemmin kuntatason kaavoissa. Maakuntakaavassa esitetään lentoasemat ja muut lentopaikat, jos niillä on vähintään seudullista merkitystä. Lentoasemien osalta on osoitettava lentoliikenteen melualueet ja lentoasemia ympäröivien alueiden maankäyttö niin, että lentomelun aiheuttamat rajoitukset muulle alueiden käytölle ja turvallisuuteen liittyvät tekijät otetaan huomioon. Jos ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (468/1994) tarkoitettuun ympäristövaikutusten arviointiselostukseen sisältyvät tämän lain säännösten soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, ei samaa selvitystä vaadita uudelleen. Luvasta tulisi näkyä, miten YVAL:n mukainen arviointi on otettu huomioon.

Ilmailulain 84 §:ssä on myös eräitä rajoituksia. Puolustusvoimien tarpeisiin kriisioloja ja niiden harjoittelua varten rakennettavalle varalaskupaikalle, puolustusvoimien helikopterilaskupaikoille ja puolustusvoimien lennokkitoiminnan kevytlentopaikoille tai rajavartiolaitoksen käyttöön tarkoitetuille helikopterilaskupaikoille ei tarvita ilmailulain mukaista lupaa. Tarvemmin varalaskupaikoista säädetään maantielaissa (503/2005).

Rakennusten rakentamista lentopaikoille koskevat MRL:n mukaiset lupasäännökset. Kuitenkaan MRL 126 §:n mukaista toimenpidelupaa koskevia säännöksiä ei sovelleta lentopaikka-alueen eikä lentoturvallisuuden ja lentoliikenteen säännöllisyyden kannalta välttämättömiin laitteiden ja rakennelmien, kuten ilmailuradiomajakoiden ja tutkalaitteiden sekä niiden suojarakennelmien rakentamiseen. Lentopaikalla ja muulla ilmailua palvelevalla alueella tehtäville toimenpiteille ei vaadita MRL 128 §:n mukaista maisematyölupaa tai lain 129 §:n mukaisen ilmoituksen tekemistä.

Rakentamislupa on myönnettävä (86 §), jos lentopaikka tai muu ilmailua palveleva alue sekä sen rakennukset, rakennelmat ja laitteet täyttävät lentoturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden edellyttämät vaatimukset ja lentopaikalle on myönnetty ympäristönsuojelulain (86/2000) edellyttämä ympäristölupa. Rakentamislupa voidaan liittää ehtoja, joiden avulla voidaan varmistaa lentoturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden toteutuminen. Rakentamislupa voidaan evätä kuitenkin maanpuolustuksellisista syistä.

Ilmailulain 85 §:n mukaan asianomaiselle kunnalle ja asian laadun mukaan puolustusministeriölle, ympäristöministeriölle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja maakunnan liitolle on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa ennen lentopaikan rakennusluvan myöntämistä.

MAL:n säännökset eivät tule sovellettaviksi lentopaikka-alueella, vaikka alueen rakentaminen yleensä edellyttää suuria maansiirtotöitä. Sen sijaan kiitoradan lähialueella suoritettavissa harjujen leikkaus- ja tasaustöissä MAL:n soveltaminen voi tulla kysymykseen.

Energiaverkot ja ydinenergia

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa edellytetään, että alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuudet. Valtakunnallisissa tavoitteissa veloitetaan osoittamaan maakuntakaavoituksessa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävät voimajohtojen linjaukset siten, että niiden toteuttamismahdollisuudet säilyvät. Suunnittelussa on otettava huomioon sekä tarpeelliset uudet linjaukset että vanhojen verkostojen parantamisen ja laajentamisen tarpeet. Voimajohtolinjauksissa on ensisijaisesti hyödynnettävä olemassa olevia johtokäytäviä.

Tavoitteiden erityistavoitteisiin valtioneuvosto on 13.11.2008 lisännyt vaatimuksen siitä, että ”alueidenkäytössä tulee varautua uusiutuvia ja jäteperäisiä polttoaineita käyttävien energialaitosten ja niiden logististen ratkaisujen aluetarpeisiin osana alueen energia- ja jätehuoltoa. Maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet”.

Tuoreen, 1.9.2013 voimaan tulleen, sähkömarkkinalain (588/2013) ja maakaasumarkkinalain muutosten päätavoitteena on panna täytäntöön Euroopan unionin kolmannen energian sisämarkkinapakettin vaatimat muutokset sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Toisena keskeisenä tavoitteena on sähköjakelun nykyisen varmuuden ja palvelujen tason nostaminen suurhäiriötilanteissa maaseutualueilla ja haja-asutusalueella vastaamaan jakeluverkkojen asiakkaiden ja yhteiskunnan toimintojen kasvaneita vaatimuksia. Sähkömarkkinalaissa säädetään suurjännitejohtoja koskevasta rakentamislupajärjestelmästä. Lupajärjestelmä koskee vähintään 110 kilovoltin eli kanta- ja alueverkon sähköjohtoja, mutta ei sähköasemia. Hankeluvan myöntää Energiamarkkinavirasto, ulkomaanyhteyksien osalta kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriö. Sähköjohtojen rakentamislupajärjestelmällä ohjataan suurjännitejohtojen rakentamista ennen kaikkea sähköhuollon ja energiapolitiikan näkökulmasta. Lupajärjestelmällä rajoitetaan mahdollisia päällekkäisiä ja tarpeettomia johtohankkeita sekä sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta epätarkoituksenmukaisten rajayhdysjohtojen rakentamista. Lupajärjestelmällä turvataan myös sähkömarkkinalain säättämien hinnoitteluperiaatteiden toteutumista. Lupajärjestelmä helpottaa lisäksi sähköhuollon tarpeiden ja ympäristönäkökohtien yhteensovittamista. Lain 14 §:n perusteluissa lausutaan, että ”hankelupaa haettaessa ei yleensä sähköjohdon yksityiskohtainen reitti ole vielä tiedossa. Mahdollisia reittivaihtoehtoja voi tässä vaiheessa olla myös useampia. Koska hankeluvassa ei määriteltäisi johdon reittiä, ei johtoreitille tarvitse olla 17 §:n mukaista aluevaraus tai kunnan suostumusta ennen hankeluvan myöntämistä. Lupapäätöksestä tulisi kuitenkin käydä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukainen arviointi on otettu huomioon. Lain 17 § koskee kunnan asemaa. Pykälän perustelujen mukaan ”kunnan tehtäviin kuuluu maankäytön suunnittelu ja kaavoitus alueellaan. Suurimmalla osalla suurjännitejohdoista on aluevaraus kaavassa. Tarkoituksena on, että myös tulevaisuudessa johtojen aluevaraukset tehtäisiin pääosin jo kaavoja laadittaessa. Esityksen mukaan suurjännitejohdon reitille tulisi saada kunnan suostumus, jos oikeutta sähköjohdon sijoittamiseen ei perusteta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta annetun lain (603/1977) mukaisessa lunastusmenettelyssä ja sähköjohto rakennetaan muualle kuin kaavassa tätä varten varatulle alueelle. Säännöksellä tarkennettaisiin tältä osin lain nykyistä sanamuotoa vastaamaan lunastuslain soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä. Suostumusta antaessaan kunta ei voisi harkita johdon tarpeellisuutta, vaan tarveharkinnan tekisi hankelupaviranomainen käsitellessään 14 §:n mukaista hankelupaa. Suostumuksen antamisessa ja siihen mahdollisesti liitettävissä ehdoissa kunnan harkinta kohdistuisi maan käytöllisiin ja ympäristönäkökohtiin. Kunnan harkintavaltaa rajattaisiin niin, ettei suostumusta saisi evätä tai sen myöntämiselle asettaa ehtoja ilman alueiden käytön suunnitteluun tai ympäristönäkö-

kohtiin liittyviä taikka muihin seikkoihin perustuvia päteviä syitä, jos epäamisestä tai ehdoista aiheutuu sähkönsiirron turvaamiselle tai hakijalle kohtuutonta haittaa. Erityisesti useamman kunnan alueelle rakennettavan johdon osalta olisi otettava huomioon, että johtoreitti muodostuu kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaiseksi sekä sähköjärjestelmän tarpeet että ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Valitus kunnan päätöksestä tehtäisiin normaalia kunnallisvalitustietä.”

Sähkömarkkinalain mukainen lupajärjestelmä ei selkiinnytä johtojen rakentamisen suhdetta kaavoitukseen.

Jakeluverkon haltijan on huolehdittava jakeluverkon rakentamista koskevan suunnittelun tiedottamisesta kunnille. Jakeluverkon haltijan on yhdessä vastuualueensa kuntien kanssa muutoinkin huolehdittava riittävän yhteistoiminnan järjestämisestä siten, että kuntien maankäyttöä koskevat näkökohdat tulevat verkon sijoittamisessa huomioon otetuiksi.

Kantaverkko tulisi osoittaa jo maakuntakaavassa. Kunnan viranomaisen voi evätä johtolinjan mm. maakuntakaavoituksessa esiin tulleiden pätevien syiden perusteella. Kunnan viranomaisen on lisäksi pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteellä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Viranomaisen on siis suostumusta antaessaan katsottava, ettei muutos vaikeuta maakuntakaavan toteuttamista ja että se edistää maakuntakaavassa osoitetun energiaverkon toteuttamista.

Voimalinjat toteutetaan pääsääntöisesti hankkimalla tarvittavat alueet lunastuslain nojalla.

Maakaasuverkkotoiminnan monopoliluonne sekä maakaasuverkon keskeinen asema maakaasujärjestelmässä aiheuttavat tarpeen valvoa ja säännellä maakaasuverkkotoimintaa. Maakaasumarkkinalaissa (508/2000) säädetään maakaasuverkkotoiminta luvanvaraiseksi toiminnaksi. Maakaasuverkon haltijoiden on haettava toiminnalleen maakaasuverkkolupa. Lupajärjestelmällä pyritään ensisijaisesti markkinoiden toimivuuden edistämiseen. Lisäksi verkkolupamenettelyllä pyritään turvaamaan tarkoituksenmukaiset investoinnit verkonrakentamisessa ja järjestelmän toimintavarmuus.

Verkonhaltijan velvoitteet ja oikeudet kohdistuvat sen maakaasuverkon alueelle, jossa toiminnanharjoittaja tosiasiallisesti harjoittaa verkkotoimintaansa. Toisin kuin sähköjakeluverkkojen osalta sähköverkkoluvassa, maakaasunjakeluverkkojen osalta maakaasuverkkoluvassa ei määritellä toiminnanharjoittajan maantieteellistä vastuualuetta. Maantieteellisen vastuualueen määrittely ei ole tarkoituksenmukaista, koska kaasun jakelu on toistaiseksi kehittymätöntä ja hyvin suppeaa. Nykyisin maakaasun jakeluverkkoja on vain muutamalla paikakunnalla ja verkko peittää yleensä kunnan alueesta vain pienen osan.

Luvanvaraista on kaikki maakaasuverkkotoiminta kiinteistön tai kiinteistöryhmän sisäistä verkkotoimintaa lukuun ottamatta. Maakaasumarkkinaviranomainen voi yksittäistapauksessa vapauttaa verkonhaltijan luvanvaraisuudesta joko määrääjäksi tai toistaiseksi, jos verkonhaltijan maakaasuverkkolla on vain vähäinen merkitys maakaasun siirron kannalta. Sen sijaan maakaasun myynti ei ole luvanvaraista toimintaa. Maakaasumarkkinalaissa säädetään hanke-lupajärjestelmästä, jota sovelletaan maan rajan ylittävien siirtoputkien rakentamishankkeisiin. Hankeluvan myöntää työ- ja elinkeinoministeriö. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että maan rajan ylittävän siirtoputken rakentaminen on maakaasumarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Lupaa myönnettäessä on otettava huomioon hankkeen merkitys maakaasun sisämarkkinoille. Luvassa ei määritellä siirtoputken reittiä. Tässä laissa ei ole säännöksiä sen liittymisestä maankäytön suunnitteluun.

Ydinenergiailaissa (990/1987) säädetään ydinenergian käytöstä. Kysymys on ollut atomivoimalaitosten rakentamisesta, laajentamisesta ja ydinjätteen varastoinnista. Kun niihin liittyy suurien, laaja-alaisten onnettomuuksien vaara ja ne voivat liittyä myös ydinaseiden käyttöön, ydinenergian käyttöä on säädelty poikkeuksellisen tiukasti. Lain 1 §:n säännöksen mukaan laki on säädetty ydinenergian käytön pitämiseksi yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena ja erityisesti sen varmistamiseksi, että ydinenergian käyttö on ihmisen ja ympäristön kannalta

turvallista eikä edistä ydinaseiden leviämistä. Lain 6a §:n (1420/1994) mukaan ydinjätteet on käsiteltävä, varastoitava ja sijoitettava pysyväksi tarkoitetulla tavalla Suomeen.

Ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöksen siitä, että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Tämä päätös on saatettava eduskunnan tarkastettavaksi. Varsinaisen luvan myöntää VN. Luvan saannin yhtenä ehtona on lain 19.1 §:n 4 kohdan mukaan, että MRL:n mukaisessa asemakaavassa on tähän tarkoitukseen varattu alue. On luonnollista, että tällaisen laitoksen osoittamiseksi asemakaavassa, sen sijoittumisedellytykset on arvioitu jo maakunta- ja yleiskaavassa. MRL:n nojalla antamisaan valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa VN on edellyttänyt, että alueidenkäytössä varmistetaan ydinvoimaloiden edellyttämät suojavyöhykkeet sekä varaudutaan ydinjätteen loppusijoitukseen.

Rajapintoja maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnitteluun ja rakentamiseen saattaa aiheuttaa säteilylain (592/1991) mukainen ionisoiva ja ionisoimaton säteily.

6 Johtopäätöksiä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa prosesseissa selvitetään ja punnitaan alueiden käyttöä koskevia eri vaihtoehtoja, määritellään eri toimintojen rajauksia ja suoja-alueita sekä suljetaan eri sijoitusvaihtoehtoja pois. MRL:n mukainen suunnittelu on tarkoitettu tällaisten eri intressien arvioinnin, konfliktien ratkaisemisen ja yhteen sovittamisen välineeksi. Päätöksen teko on siten usein erilaisten maankäyttötarpeiden ja niihin kohdistuvien vaatimusten kesken suoritetun intressivertailun tuloksena syntynyt kompromissi. Tässä punninnassa joudutaan arvioimaan sellaisia ympäristöön vaikuttavia tekijöitä, joista on säädetty erityislakeja.

Keskeisen pohjan alueiden käytön suunnittelulle ja erilaisten intressien yhteen sovittamiselle sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa että sektorilakien mukaan tehtävässä päätöksenteossa antavat valtioneuvoston maankäyttö- ja rakennuslain nojalla antamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Niiden toteuttamiseksi tulisi tavoitteiden ohjaus- ja viranomaisvaikutusta vahvistaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden lakien rajapintatarkastelu tuo esille sen, että MRL:n mukaisella suunnittelulla ja lupajärjestelmällä on vaikutusta sängen monien lakien päätöksentekoon ja toisaalta, että MRL:n mukaisessa toiminnassa on otettava huomioon ja yhteen soitettava hyvin monia ja erilaisia tavoitteita ja vaatimuksia. Päätettäessä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan alueiden käytöstä on otettava huomioon nopeasti ja jatkuvasti kasvava määrä sektorisäännöksiä, jotka välittömästi tai välillisesti vaikuttavat MRL:n mukaiseen päätöksentekoon. Säännökset voivat olla rinnakkaisia, päällekkäisiä, poissulkevia tai valinnaisia. Vaikeimpia ovat lakien välilliset ja seurausvaikutukset sekä yhteisvaikutukset.

Alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta ongelmallisia alueita ovat ranta-alueille kohdistuvat muutostarpeet, esim. tuulivoimaloiden rakentaminen ja laiturit. Samoin erittäin suuret hankkeet, kuten vähittäiskaupan suurmyymälät, suuri kaivos, paljon häiriötä aiheuttavat laitokset, kuten suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset, murskauslaitokset ja jätteenkäsittelylaitokset sekä kaatopaikat sekä toisaalta sellainen alueen käyttö, jonka säilyminen häiriöttömänä edellyttää riittävää etäisyyttä muihin toimintoihin, kuten maailmanperintökohteiden, Natura-alueiden ja luonnonsuojelualueiden lähiympäristön muutokset, voivat aiheuttaa vaikeasti ratkaistavia yhteensovittamisongelmia ja rajapintoja useiden lakien kanssa. Tällaisia paljon julkisuutta saaneita hankkeita, joissa on ollut harkittavana useita, eri lakien sääntelemiä yhteen sovittamista vaativia maankäyttötarpeita, ovat olleet esim. Vuosaaren satama ja Talvivaaran kaivos.

Usein vasta MRL:n mukaisen kaavan tai luvan ratkaisun jälkeen selviää paikalle sijoitettavan sektoritoiminnan laatu sellaisella tarkkuudella, että se olisi voinut vaikuttaa sijoitus- tai lupapäätökseen. Tämä johtuu siitä, että suunnitelmat ja luvat ovat luonteeltaan ja sisällöltään

erilaisia ja niitä koskeva sääntely on erilaista. Yhteen sovittamisen ongelmia MRL:n ja sektorilakien kanssa syntyy silloin, kun sektorilaki edellyttää sen lain mukaista suunnittelua ja/tai lupaa. Missä määrin ja millä tavalla MRL on ohjeena muille viranomaisille niiden päätöksenteossa ja miten niiden toimialaan kuuluvien sektorilakien säännökset vaikuttavat MRL:n mukaiseen päätöksentekoon, on arvioitava tapauskohtaisesti.

Uudet painotukset nostavat esille kysymyksen siitä, mikä viranomainen tai sektori on sopivin arvioimaan ja päättämään eri alueisiin kohdistuvien tekijöiden yhteen sovittamisesta. Siihen parhaiten sopii MRL:n mukainen ohjaus- ja lupajärjestelmä, joka nykyisessä laissa on sisällöltään kaikki maankäyttötarpeet kattava ja mahdollistaa tavoitteillaan sekä kaavojen sisältövaatimuksilla kaikkien maankäyttötarpeiden käsittelyn. MRL 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ovat erityislakeja kokonaisvaltaisemmat. MRL:n mukainen suunnittelu- ja lupajärjestelmä on luotu juuri alueiden käytön konfliktien ratkaisutehtävää varten. Se on sektoriviranomaisista erillinen ja siten puolueeton suunnittelujärjestelmä, jossa päätöksentekijöiden on toimittava puolueettomina ja esteettöminä päätöksentekijöinä.

Nykyisen alueidenkäytön ja rakentamisen suunnittelujärjestelmän on vaikea nykyisellään toimia riittävän tehokkaasti ja kokoavasti elinympäristöjen tavoitteiden ja sisältövaatimusten yhteen sovittajana. Tulevaisuudessa ympäristölainsäädännön kehittämisessä lähtökohtana tulisi olla MRL:n roolin ja merkityksen vahvistaminen sekä lakien menettelysäännösten yhtenäistäminen. MRL:n mukaista suunnittelua tulisi kehittää niin, että sitä voidaan nykyistä paremmin ja laajemmin käyttää erityislakien mukaisten päätösten tukena. Erityislaeissa tulisi aina tunnustaa MRL:n yhteen sovittamisrooli. Suunniteltavan alueen käytön ja hankkeen sijoittumisen sopivuus muihin toimintoihin nähden tulisi aina ratkaista MRL:n mukaisessa prosessissa. Tämä edellyttää ympäristöä koskevien linkkisäännösten arviointia ja kehittämistä ja MRL 3 §:n sitovuuden lisäämistä.

Useiden sektorilakien sääntely painottuu ja on enemmän painottumassa sijoituspaikkaa edellyttävän toiminnan sisältöön ja toiminnan sääntelyyn. Näin on erityisesti EU:n direktiivien täytäntöön panemiseksi laadittujen lakien osalta. Tässä selvityksessä läpikäytyt lait nostavat esille huolen vaarasta, että sektorisuunnittelu on hyvistä yrityksistä huolimatta etäännyneessä MRL:n mukaisesta suunnittelusta ja päätöksenteosta. Uhkana on, että kaavoitus jää pelkäksi passiiviseksi toiminnan sijoituspaikan osoittajaksi ja rakennusten teknisten yksityiskohtien lainmukaisuuden tarkastamiseksi. Pitäisikö yhteensovittamisen lopputuloksen parantamiseksi MRL:n mukaista suunnittelua ja päätöksentekoa kehittää niin, että siinä otetaan aiempaa enemmän huomioon alueella tapahtuva toiminta. Toisaalta on syytä kysyä, onko sektorikohtaisesta sääntelystä ja suunnitelmista tehty liian yksityiskohtaisia, liian monimutkaisia ja aikaa vieviä. Vain yhden sektorin näkökulmasta pitkälle viety suunnitelma ilman, että siinä huolehditaan välttämättömästä yhteensovittamisesta muiden maankäyttömuotojen kanssa, voi johtaa kokonaisuuden kannalta toteuttamiskelvottomaan ratkaisuun.

Osayleiskaavoitusta tulisi kehittää yhteen sovittamisen välineenä ratkaistaessa MRL:n ja muiden lakien mukaisen toiminnan sijoittumista. Keskeiset maankäytön ratkaisut myös sektorilakien osalta tulisi osoittaa viimeistään osayleiskaavavaiheessa.

Lähdeluettelo

- Haapanala, Auvo*, YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde, Ympäristöministeriön raportteja 16/2010.
- Hallberg, Pekka, Haapanala, Auvo, Koljonen, Ritva, Ranta Hannu*, Maankäyttö- ja rakennuslaki, Helsinki 2006.
- Hannus, Arno, Hallberg, Pekka, Niemi, Anne, E*, Kuntalaki, Juva 2009.
- HE 319/1993 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenetelystä.
- HE 84/1999 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 101/2009 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- HE 273/2009 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 277/2009 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi
- HE 75/2013 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta.
- Holopainen, Heikki, Huttunen, Kimmo, Malin, Kimmo, Partinen, Hanna*, Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, YM raportteja 19/2013.
- Jääskeläinen, Lauri, Syrjänen, Olavi*, Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, Hämeenlinnan 2010.
- Jääskeläinen, Lauri, Virkamäki, Pekka*, Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus, Helsinki 2013.
- Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*, Ympäristöministeriön raportteja 4/2012.
- Kekkonen, Jukka*, Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja, Helsinki 1999.
- Maakuntakaavan oikeusvaikutukset, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja, Opas 7, YM 2002.
- Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa*, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja, Opas 6, Ympäristöministeriö 2002.
- Mäkinen, Eija*, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto, Jyväskylä 2000.
- Määttä, Tapio*,
- Maanomistusoikeus, Helsinki 1999.
 - Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen, Ympäristöministeriön raportteja 4/2012, s. 18–31.
- Peltonen, Lasse, Villanen, Sampo*, Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet, Suomen ympäristö 723, Helsinki 2004.
- Prusi, Tuija*, Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa, Tampere University Press, Tampere 2013.
- Pölonen, Ismo*,
- Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suhde kaavoitukseen ja ympäristölupamenetelyyn – Integrointitarpeiden ja -mahdollisuuksien arviointi. Selvitys 28.10.2011.
 - Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, LM 3/2013, s. 414–435.
- Rantojen maankäytön suunnittelu*, Ympäristöopas 120, Ympäristöministeriö Helsinki 2005.
- Rintamäki, Vesa*, Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa, Helsinki 2007.

Soininen, Niko, Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia, LM 1/2012, s.102–124.

Syrjänen, Olavi,

– Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa, Tampere 1999.

– Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa, Tampere 2005.

Tala, Jyrki, Lakien vaikutukset, Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen laonsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa, Helsinki 2001

Tolvanen, Jukka Pekka, Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely, Helsinki 1998.

Tähti, Aarre, Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa, Helsinki 1995.

Valtakunnallisesti alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-julkaisusarja, Ympäristöministeriö Opas 9, Helsinki 2003.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-julkaisusarja, Ympäristöministeriö Opas 5, Helsinki 2001.

Oikeustapaukset

KHO 1982 A II 86

KHO 1985 A II 132

KHO 1990 A 58 ja 79

KHO 1992 A II 84

KHO 1998:83

KHO 2002:15

KHO 2002:36

KHO 2004:9

KKO 2004:26

KHO 2005:4

KHO 2005:88

KHO 2006:24

KHO 2007:38

KHO 2008:1

KHO 2009: 58

KHO 2013:17

KHO 2013:55

KHO 2013:110

KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS)

KHO 28.1.1977 t. 298

KHO 9.2.1981 t. 657

KHO 11.3.1992 t. 873

KHO 9.7.1997 t. 1722

KHO 3.6.2004 t. 1334

KHO 21.1.2005 t. 145

KHO 25.1.2005 t. 167

KHO 2.6.2006 t. 1434

KHO 25.8.2006 t. 2170

KHO 19.6.2007 t. 1632

KHO 20.3.2008 t. 591

Hämeenlinnan HAO 31.8.2012 päätös 12/0455/2

Vaasan HAO 19.9.2012 päätös 12/0443/3

OSA II RAKENTAMINEN

1 Rakentamisen edellytykset

1.1 Maankäytöllisistä ja ympäristöllisistä edellytyksistä

Tilanne eriytyy rakentamisen maankäytöllisen statuksen kautta. On periaatteessa kolme päätyyppiä:

1. Rakentaminen asemakaava-alueella
2. Rakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolella
3. Rakentaminen suunnittelutarvealueella.

Lisäksi suunnittelutarpeesta ranta-alueella on omia erityissäännöksiä. Muitakin, mutta harvinaisempia erikoistyyppitilanteita, esiintyy.

Yhteistä kaikissa tilanteissa on itse rakentamiselle, sen ominaisuuksille ja viranomaisvalvonnalle asetettava vaatimustaso. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 117 §:ssä rakentamiselle asetettavien vaatimusten täytyminen koskee kaikkia rakennusluvan alaisia hankkeita siitä riippumatta, mikä niiden maankäytöllinen asema on. Sen sijaan siirryttäessä toimenpideluvan edellytysharkintaan noudatetaan rakentamiselle 117 §:ssä sekä muualla maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla annettuja vaatimuksia soveltuvin osin (MRL 138 §). Purkamisluvan ja maisematyöluvan edellytysharkinta perustuu vuorostaan kokonaan eri kriteereille.

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla asetetuilla vaatimuksilla viitataan ennen kaikkea aseuksiin, jotka on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n mukaan ympäristöministeriön ylläpitämään Suomen rakentamismääräyskokoelmaan voidaan koota myös valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia määräyksiä. Tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan varsinaisesti hyödynnetty.

Siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset luvan edellytykset täyttyvät, ei välttämättä seuraa, että hankkeen toteuttamiselle ei ole lainsäädännöllisiä esteitä. On monia rinnakkaisia lupia ja hyväksyntöjä, jotka vaikeuttavat kokonaiskuvan saamista. Osa säännöksistä on julkisoikeudellisia, osa taas yksityisoikeudellisia. Lukuisat eri viranomaiset joutuvat työssään tekemisiin rakentamista koskevien säännösten kanssa. On myös huomattava, että suuri osa rakentamista koskevista säännöksistä on luonteeltaan joustavia. Tulkitsevalle viranomaiselle jää pelivaraa.

Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestys on pakollinen kuntatason säädös. Rakennusjärjestys asettuu tavallaan välimaastoon toisaalta hallintopäätöksiksi luokiteltujen kaavojen ja toisaalta ministeriöiden ja valtioneuvoston asetusten sekä lakien väliin. Rakennusjärjestys on esimerkki kuntatason säädösvallasta. Rakennusjärjestys väistyy, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin säädetty.

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat erilaisia kunnan eri alueilla. Rakennusjärjestyksessä voidaan muun muassa osoittaa suunnittelutarvealueita. Näin yleensä onkin kunnissa tehty. Myös koko kunnan alue voidaan, kun edellytykset siihen täyttyvät, määrätä rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueeksi. Muun muassa Helsingin rakennusjärjestys määrittelee koko kaupungin maantieteellisen alueen suunnittelutarvealueeksi. Rakennusjärjestyksen (tai

yleiskaavan) määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan (MRL 16 §).

Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Kohtuullisuuden vaatimus johtuu muun muassa siitä, ettei rakennusjärjestyksen määräyksistä seuraa kunnalle mitään korvausvastuuta. Asemakaavaan voidaan laissa säädetyin rajoituksin ottaa maanomistajan kannalta kohtuuttomiakin suojelumääräyksiä, joista kuitenkin syntyy korvausvelvollisuus joko kunnalle tai valtiolle (MRL 57.3 §).

KHO 1988 A 63: Sottungan (Ahvenanmaa) rakennusjärjestyksen määräys, joka rajoitti vapaa-ajan asunnon koon 20 neliometriin saarilla, joilla ei ole tai ole ollut vakituista asutusta, tulkittiin maanomistajille kohtuuttomaksi.

KHO 2009:7: Kaupungin rantayleiskaavassa oli määrätty, että yhden loma-asuntoyksikön rakennusoikeus oli rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa koskevien määräysten mukainen ja että rakennuslupa loma-asunnon rakentamiseen voitiin myöntää suoraan rantayleiskaavan perusteella. Kaupungin voimassa olevassa rakennusjärjestyksessä oli määrätty, että rantayleiskaavan loma-asuntoalueen (RA) rakennuspaikalla rakennusten yhteenlaskettu kerrosala sai olla enintään 150 m². Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt rakennusjärjestyksen muutoksen, jonka mukaan edellä mainittu kerrosala sai olla enintään 12,5 % (rakennuspaikan pinta-alasta) eli 250 m². Kaupunginvaltuusto voi sinänsä MRL 14 §:n mukaan rakennusjärjestyksellä säädellä rakennusoikeuden määrää. Tässä tapauksessa kaupunginvaltuuston hyväksymä rakennusjärjestyksen määräys kohdistui kuitenkin RA-alueisiin, joiden osalta rantayleiskaavassa oli erityisesti määrätty yleiskaavan käyttämisestä suoraan loma-asunnon rakennusluvnan myöntämisen perusteena ja rakennuspaikkojen rakennusoikeuden määrä oli kytketty kulloinkin voimassa olevaan rakennusjärjestyksen määräykseen. Määräyksen muutosta ei ollut asiakirjoissa tarkemmin perusteltu eikä asiassa muutoinkaan ollut esitetty selvitystä rakennusoikeuden huomattavan lisäämisen vaikutuksista paikallisiin oloihin rantayleiskaavan alueella. Asiassa ei siten ollut esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi ollut arvioitavissa, täyttikö rakennusjärjestyksen muutos rakennusjärjestyksen määräyksille asetetut vaatimukset. Näin ollen valtuuston päätös oli näiltä osin riittämättömästi selvitetynä lainvastainen. Rakentaminen saattaa edellyttää samanaikaisesti eri tyyppisiä lupia. Silloin hankkeen vaatimustaso määrittyy monen eri lainsäädännön kautta. Vaatimukset voivat koskea niin hankkeen sallittavuutta yleisemmin kuin eri taseisia teknisiä yksityiskohtia. Sama hanke voi myös edellyttää yksistään maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä erilaisia luparatkaisuja, kuten suunnittelutarveratkaisun, poikkeamispäätöksen, purkamisluvan ja rakennusluvnan Seuraavassa käydään läpi tyypillisiä tilanteita.

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulain mukainen lupa on maankäyttö- ja rakennuslain kannalta eri asemassa kuin muut mahdollisesti kysymykseen tulevat rinnakkaiset luvat. Maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n 3 momentin mukaan rakennusta ei saa hyväksyä käyttöön otettavaksi, jos siinä tarkoitettuun toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa, ennen kuin tämä lupa on saanut lainvoiman. Tämä säännös on ehdoton toisin kuin MRL 134 §:n 5 momentin säännös, joka antaa rakennuslupaviranomaiselle harkintavaltaa. Jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulaissa säädetty lupa, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua.

Rakentamisen valvontaa ja teknistä tarkastusta koskevassa ympäristöministeriön asetuksessa on määräys, jonka mukaan ympäristöluvassa asetetut rakentamiseen liittyvät ehdot tai rajoitukset tulee ottaa huomioon loppukatselmusta toimitettaessa (RakMK A 1 määräys 10.7).

Toisaalta YSL 101 § antaa ympäristölupaviranomaiselle mahdollisuuden määrätä päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Jos tällainen määräys annetaan, voidaan rakennus hyväksyä käyttöön, vaikkei ympäristölupa ole vielä lainvoimainen. Sen sijaan MRL 144 §:n mukainen vakuusmenettely ei riitä poistamaan MRL 153.3 §:n mukaista estettä.

Suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamispäätös

Suunnittelutarveratkaisuja erotetaan kahdentyyppisiä: ”normaali” suunnittelutarveratkaisu, eli rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella (MRL 137 §) sekä ranta-alueen suunnittelutarpeesta (MRL 72 §) johtuva poikkeaminen. Ranta-alueen suunnittelutarve voi vuorostaan perustua joko rantavyöhykkeestä johtuvaan rajoitukseen, tai siihen, että kysymys on pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämisestä. Rantavyöhykkeestä johtuva rajoitus on voimassa sellaisenaan, riippumatta siitä, onko rantaan mitään rakennettu tai sille odotettavissa rakentamista ylipäättänsä. Rantavyöhykkeen voidaan katsoa ulottuvan noin 100 metrin etäisyydelle, mutta ei kuitenkaan missään pidemmälle kuin 200 metrin päähän keski-vedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta. Vähimmäisleveytenä on yleensä pidetty 50 metriä.

KHO 2003:30: Noin 80 metrin etäisyydelle Tornionjoen rantaviivasta toiseen riviin rakennettava omakotitalo ei sijainnut MRL 72.1 §:n mukaisella rantavyöhykkeellä eikä suunnittelutarve aiheutunut pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämisestä (MRL 72.2 §). Kysymys oli kuitenkin rakentamisesta MRL 16.1 §:ssä tarkoitettulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ollut hyväksytty asemakaavaa. Tältä osin on omakotitalon rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolo ratkaistava soveltaen MRL 137 §:n säännöksiä.

Rajanveto kunnan ja valtion toimivallan välillä on toisinaan aiheuttanut epätietoisuutta. Korkein hallinto-oikeus on päätöksillään tuonut tilanteeseen selvennystä.

KHO 2013:25: Poikkeamishakemus ranta-alueen suunnittelutarpeesta koski talousrakennuksen rakennusluvalla rakennetun rakennuksen 113 kerrosneliömetrin suuruisen lämpöeristetyn tilan käyttötarkoituksen muuttamista vapaa-ajan asunnoksi. Hakemuksen mukaan käyttötarkoituksen muutos ei edellyttänyt rakentamistoimenpiteitä. Rakennus oli aikanaan rakennettu sittemmin lohkomisen jälkeen kantatilalle jääneen asuinrakennuksen yhteyteen kuuluvana talousrakennuksena. Hakemuksen hyväksyminen olisi merkinnyt uuden rantarakennuspaikan muodostumista. Tässä tilanteessa hankkeessa oli maankäytöllisiltä ja ympäristöllisiltä vaikutuksiltaan kysymys MRL 171.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen uuden rakennuksen rakentamisesta. Poikkeamistoimivalta oli ELY-keskuksella. ”Normaali” suunnittelutarveratkaisu kuuluu kunnassa ratkaistavaksi. Sen sijaan rantarakentamisen suunnittelutarpeesta tarvittava poikkeaminen kuuluu valtion (ELY-keskukset) toimivaltaan. Kunnassa tehtävä suunnitteluratkaisu tarkoittaa sen arvioimista, täyttyvätkö rakennusluvan erityiset edellytykset MRL 137 §:n tarkoittamalla tavalla. Eri-tyisten edellytysten arvioinnissa on paljon samaa kuin poikkeamisharkinnassa. Periaatteellinen eroavuus tulee sitä kautta, että rakennusluvan erityisten edellytysten harkinta on luonteeltaan puhtaasti oikeusharkintaa. Poikkeamislupien yhteydessä käytetään oikeusharkinnan lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Käytännössä ero on kuitenkin pieni, koska oikeusharkintaisetkin edellytykset sisältävät paljon joustavuutta. Toimivaltaeroa lukuun ottamatta noudatetaan suunnittelutarveratkaisussa ja poikkeamispäätöksessä samoja menettelysääntöjä. Myös valitusoikeus määräytyy samalla tavalla.

KHO 2003:97: Omakotitalon haettu rakennuspaikka sijaitti Sipoon Hindsbyn kylän maisemassa avoimella, melko näkyvällä paikalla kahden suojellun rakennuksen välissä. Hindsbyn kylä ja kulttuurimaisema kuului kohteena ympäristöministeriön ja Museoviraston valtakunnallisesti merkittävistä kulttuurihistoriallisista ympäristöistä laatimaan selvi-

tykseen. KHO lausui, että sen toimittamassa katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella kolmikerroksisen, kerrosalaltaan 254 m²:n suuruisen omakotitalon rakentaminen rikkoi vanhojen rakennusten ja peltomaiseman muodostaman kokonaisuuden siitäkkin huolimatta, että rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsi vuonna 1988 myönnetyn rakennusluvan nojalla rakennettu omakotitalo. Hakemuksen mukainen rakentaminen ei ollut sopivaa maisemalliselta kannalta ja vaikeutti myös erityisten kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä. Oikeudellisia edellytyksiä myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ei siten ollut.

Jos rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi kunnan toimivaltaan kuuluvaa poikkeamista, ELY-keskus voi ratkaista asian koko laajuudessaan, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen (MRL 171.3 §). Sen sijaan suunnittelutarveratkaisu (MRL 137 §) jää aina kunnassa tehtäväksi, vaikka suunnittelutarveratkaisun lisäksi tarvittaisiin valtion viranomaisen poikkeamispäätös. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi MRL 16.2 §:n kautta. Säännös edellyttää suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamista myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Samalla voi kysymys olla vaikkapa vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta kokonaisrakennusoikeudesta (MRL 171.2 §:n 2 kohta).

KHO 2005:77: Poikkeamista oli haettu 18 –väyläisen golfkentän rakentamiseen. Kysymyksessä oleva noin 92,8 hehtaarin suuruinen alue sijaitsi oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa osoitetuilla maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla, joilla oli sallittu maa- ja metsätaloutta palveleva rakentaminen. Kysymyksessä olevien yleiskaavojen aluevarauksia koskevat kaavamääräykset, joihin ei sisällynyt nimenomaisia kieltoja tai rajoituksia, olivat voimassa MRL 43.1 §:ssä tarkoitettuina ehdollisina rakentamisrajoituksina. Golfkentän rakentaminen vaikeutti yleiskaavojen toteuttamista, minkä johdosta hankkeelle oli tarpeen saada MRL 171 §:ssä säädetty poikkeus ennen toimenpideluvan myöntämistä. KHO katsoi, että suunniteltu golfkentän rakentaminen aiheuttaisi ilman kaavallista tarkastelua toteutettavana hankkeena MRL 172.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Hankkeessa oli kysymys golfkentän rakentamisesta alueelle, jota oli pidettävä MRL 16.1 §:ssä tarkoitettuna suunnittelutarvealueena. Tässä tilanteessa ja hankkeen laatu huomioon ottaen yleiskaavasta johtuva toimenpideluvan epääminen ei aiheuttanut luvan hakijoille MRL 43.1 §:ssä tarkoitettua huomattavaa haittaa. Poikkeamista koskeva kysymys oli ratkaistavissa erikseen, ennen sellaista toimenpidelupaa, jonka myöntämisen edellytyksenä poikkeaminen oli.

Valtion (ELY-keskukset) toimivaltaan on pidätetty rantarakentamisen poikkeamisten lisäksi eräitä muitakin poikkeamistilanteita. Näitä ovat muun muassa poikkeaminen rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä sekä vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta. Määräaikainen kokeilulaki (1257/2010) siirsi muissa kuin rantarakentamisen tilanteissa poikkeamistoimivallan kunnalle Helsingin, Espoon, Vantaan ja Turun kaupunkien osalta vuoden 2014 alkuun. Kokeilua on tarkoitus jatkaa ja ulottaa se koskemaan maan kymmentä suurinta kaupunkia.

Purkamislupa

Rakennuksen purkaminen ja siihen tarvittava lupa voidaan prosessoida joko itsenäisesti tai osana uudisrakentamista ja rakennuslupaa. Ennen 1.1.2009 voimaan tullutta lainmuutosta (1129/2008) erosi lupaedellytysten harkinta näissä eri tilanteissa. Lainmuutoksen jälkeen harkitaan purkamisen sallittavuus samoilla edellytyksillä riippumatta siitä, kytkeytyykö purkaminen osaksi rakennuslupaa vai ei. Sen sijaan valitusoikeuden laajuudessa on edelleen eroa-

vuotta: itsenäisestä purkamisluvasta on laajempi valitusoikeus. Silloin kun purkaminen sisältyy rakennuslupaan, ei kunnan jäsenellä ole valitusoikeutta pelkän kunnan jäsenyyden kautta toisin kuin jos purkamislupa ratkaistaan erillisenä. ELY-keskuksilla on valitusoikeus purkamisesta silloinkin kun purkamisharkinta sisältyy rakennuslupapäätökseen.

KHO 12.12.2008 t. 3237: Rakennuslautakunta oli 4.8.2005 tekemällään päätöksellä hylännyt v. 1953 valmistunutta huoltoasemarakennusta koskevan purkamislupahakemuksen. Alueellinen ympäristökeskus (nyk. ELY) oli tehdyn rakennussuojeluesityksen johdosta 16.6.2006 antamassaan päätöksessä katsonut, että huoltoasemarakennus oli rakennussuojelulain 2 §:ssä tarkoitettu kohde, mutta kuitenkin hylännyt rakennussuojeluesityksen katsoen, että rakennuksella ei ollut huomattavaa valtakunnallista merkitystä, rakennuksen suojelemiseksi rakennussuojelulain nojalla ei ollut muutoinkaan erityisiä syitä ja sen säilyminen voitiin riittävästi turvata MRL:n säännösten nojalla. Hallinto-oikeus oli 6.11.2007 antamallaan päätöksellä kumonnut rakennuslautakunnan päätöksen huoltoasemarakennuksen omistajan valituksesta. Kulttuurihistoriallisesti merkittävä huoltoasemarakennus oli sittemmin 3.7.2008 vahvistetussa maakuntakaavassa osoitettu rakennussuojelukohteeksi. Alueen asemakaava, jossa rakennusta ei ollut osoitettu suojeltavaksi, oli tasalla, ja lausui, että näissä oloissa purkamisluvan myöntäminen tässä vaiheessa voi merkitä MRL 139.1 §:ssä tarkoitettujen rakennettuun ympäristöön sisältyvien arvojen hävittämistä. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja rakennuslautakunnan päätös purkamislupahakemuksen hylkäämisestä saatettiin lopputulokseltaan voimaan.

KHO 2011:105: Rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan rakennuksen laajentamiseen siten, että laajennus rakennetaan rakennuksen yhteydessä olevan toisen rakennuksen tilalle ja viimeksi mainittu puretaan. Valitusoikeus ja siten myös oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen rakennustarkastajan päätöksestä määräytyi yksinomaan MRL 192.1 §:n rakennuslupaa koskevan säännöksen ja saman pykälän 3 momentin rakennuslupaa, jonka mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän rakennuksen purkamista, koskevan säännöksen mukaan. Valitusoikeus ei sen sijaan tässä tilanteessa määräytynyt purkamislupaa koskevan MRL 192.2 §:n mukaan.

Asemakaavan ajanmukaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy yleinen kuntia koskeva velvoite huolehtia kaavoituksen ajanmukaisuudesta. Lain 51 §:n mukaan asemakaava on pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Edelleen 60.1 §:n mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.

Asemakaavan vanhentuneisuus ilmenee usein niin, että merkittävä osa kaavasta on jäänyt toteutumatta. Ympäristön olosuhteet, odotukset väestön määrässä sekä rakennussuojelun arvostukset ovat voineet vuosikymmenten aikana muuttua merkittävästi. Asemakaavojen jälkeen vahvistettu maakuntakaava sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat merkitä kokonaan toisenlaista lähestymistapaa.

Yleisluontoisia säännöksiä täsmällisemmin säädetään MRL 60.2 §:ssä erityisestä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointimenettelystä. Menettely koskee yli 13 vuotta voimassa olleita asemakaava-alueita, jotka merkittävältä osaltaan ovat edelleen toteuttamatta. Jos tällaiselle alueelle haetaan rakennuslupaa uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ei rakennuslupaa saa myöntää, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden. Jos päätökseksi tulee, että asemakaava on edelleen ajanmukainen, ei siihen saa hakea valittamalla muutosta. Jos sen sijaan kunta toteaa asemakaavan vanhentuneeksi, ei rakennuslupaa voida myöntää ja samalla päätöksestä seuraa rakennuskielto asemakaavan muuttamista varten (MRL 61 §).

Erityinen arviointimenettely väistyy, jos kaavan ajanmukaisuus on arvioitu viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Ajanmukaisuuden arviointi voidaan samalla kertaa suorittaa alueella, joka muodostaa arvioinnin kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden (MRL 61.2 §). Myös on mahdollista erityisestä syystä asemakaavassa lyhentää tai pidentää em. 13 vuoden määräaika. Määräaika ei saa olla lyhyempi kuin viisi vuotta eikä pidempi kuin 20 vuotta. Paljon julkista huomiota herättäneen Helsingin Katajanokan hotellihanketta varten laaditussa asemakaavaehdotuksessa käytettiin lyhyempää määräaika. Kaavaehdotus hylättiin valtuustossa.

Kuntaliitto ja ympäristöministeriö ovat laatineet ajanmukaisuuden arvioinnin erityismenettelystä lyhyen ohjeistuksen (huhtikuu 2012). Siinä suositellaan, että arviointimenettelyn saisi kunnassa vireille, vaikka lopullista rakennuslupahakemusta ei olisikaan jätetty. Rakennusvalvontaviranomainen on avainasemassa säännöksen soveltamisessa. Asetuksen mukaan rakennusvalvontaviranomaisen on ilmoitettava arvioinnin tarpeesta siitä vastaavalle kunnan viranomaiselle rakennuslupahakemuksen vireilletulosta, jos on ilmeistä, että MRL 60.2 §:ssä tarkoitettu erityinen arviointimenettely on suoritettava ennen rakennusluvan myöntämistä. Tästä seuraa rakennusluvan käsittelyn lykkääntyminen, kunnes arviointi on tehty tai todettu, ettei arviointiin ole tarvetta.

Valtion puuttumisoikeudesta

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisenä tavoitteena oli siirtää kunnille lisää valtaa maankäytön suunnittelussa. Kuntakaavojen alistusvelvollisuudesta valtion viranomaisille luovuttiin. Lakiin kuitenkin jätettiin useita säännöksiä, joiden turvin valtio voi puuttua kunnan maankäytön suunnitteluun. Lain pakkokeinoja koskevan 24 luvun 177 §:n säännös antaa ympäristöministeriölle vallan antaa kunnalle määräyksen suunnitteluelvoitteen toteuttamiseksi. Jollei kunta huolehdi rakennusjärjestyksen, tarpeellisten yleiskaavojen tai asemakaavojen laatimisesta taikka pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, voi ministeriö asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä. Jollei määräystä noudateta, voidaan kuntaan kohdistaa uhkasakko.

Suunnitteluelvoitetta koskevia määräyksiä on annettu äärimmäisen harvoin. Tunnettu on viime vuosilta Lapuan kaupungille annettu määräys muuttaa Lapuan Patruunatehtaan ns. Vanhan Paukun alueen asemakaavaa siten, että kaavamutoksella varmistetaan riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin perustuen maakuntakaavan toteutuminen ja MRL 54 §:n mukaisten asemakaavan sisältövaatimusten täyttyminen. Ympäristöministeriö oli vuonna 2005 vahvistanut maakuntakaavan, jossa alue oli merkitty valtakunnallisesti merkittäväksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi kohteeksi. Suunnitteluelvoitteen antaminen liittyi kiistelyyn Vanhan Paukun alueella sijaitsevan ruokalarakennuksen purkamisesta. Sekä purkamista koskeva lupakysymys että suunnitteluelvoite etenivät korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vuosikirjartarkaisussa *KHO 2006:97* KHO hylkäsi Lapuan kaupungin valituksen ministeriön antamasta määräyksestä. Vuosikirjartarkaisu *KHO 2006:96* otti kantaa muun muassa Museoviraston valitusoikeuteen, jota ei tapauksessa katsottu olevan. Purkamisluvan osalta KHO katsoi, ettei edellytyksiä ruokalarakennuksen purkamisluvan myöntämiselle ollut olemassa.

Valtion puuttumisoikeutta merkitsee myös ELY-keskukselle annettu mahdollisuus tehdä oikaisukehotus kaava-asiassa. Asiasta säädetään MRL 195 §:ssä. Jos kunnan hyväksymä yleiskaava tai asemakaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa kaava-asia uudelleen kunnassa päätettäväksi, on oikaisukehotus käytettävissä. Oikaisukehotus tulee tehdä kaavaa koskevan päätöksen valitusajan kuluessa eikä siihen saa valittamalla hakea muutosta. Oikaisukehotuksen johdosta kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös kuu-

den kuukauden kuluessa. Jos päätöstä ei tehdä, raukeaa kaavan hyväksymispäätös. Myös oikaisukehotuksia on tehty säästeliäästi. Suurempi merkitys arvioidaan olevan sillä, että ELY-keskus voi uhata tekevänsä oikaisukehotuksen ja pystyy sitä kautta vaikuttamaan kaavan sisältöön.

1.2 Rakentamiselle asetetut vaatimukset maankäyttö- ja rakennuslaissa

Rakentamiselle asetettavista vaatimuksista säädetään MRL 17 luvussa ja 19 luvussa. MRL 17 luvun otsikkona on ”Rakentamisen yleiset edellytykset” ja vastaavasti 19 luku käsittelee lupamenettelyä ja lupaharkintaa. Molempien lupien säännökset ovat relevantteja kun arvioidaan, täytyvätkö rakentamisen vaatimukset. Sen lisäksi on olemassa muuta rakentamisen ohjaamiseksi tarkoitettua säännöstöä, jonka oikeudellinen status ja sitovuus aiheuttavat usein epä tietoisuutta. Yleisesti voi todeta, että monta kertaa ohjeet ja suositukset mielletään sitovina, vaikkeivät ne sitä ole. Tuomioistuinratkaisuja on vaikea saada, koska yleensä hankkeeseen ryhtyvälle on tärkeämpää toteuttaa ajankohtainen rakentamishanke kuin lähteä tuomioistuimen kautta hakemaan selvyyttä viranomaisen taholta esitettyyn, mahdollisesti perusteetomaan vaatimukseen.

Osana perustuslaista johtuneita tarkistustarpeita nostettiin lain muutoksella (958/2012) rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskeva sääntely asetuksen puolelta lakiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut vaatimusta asetuksen antamisen valtuutussäännösten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Maankäyttö- ja rakennuslakiin alun perin sisältyneitä rakentamismääräysten valtuutussäännöksiä ei voitu enää pitää riittävinä ja tarkkarajaisina (HE 81/2012 vp).

Vuoden 2013 alusta MRL 117 a–117 g sekä 117 i §:iin sisältyy valtuutussäännös antaa, aihepiiristä riippuen, joko valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä rakentamisen olennaisista vaatimuksista. Lainmuutos antaa viiden vuoden siirtymäajan uudistaa Suomen rakentamismääräyskokoelman rakentamismääräykset. Niin kauan kun määräyksiä ei ole uudistettu, sovelletaan muutoin kumottua MRL 13 §:n 3 momentin oikeusohjetta. Sen mukaan rakentamismääräyskokoelman määräyksiä sovelletaan korjaus- ja muutostyöhön joustavan harkinnan kautta. Uudistettavissa rakentamismääräyskokoelman osissa (asetuksissa) tullaan erikseen määrittelemään, miltä osin säännökset koskevat uuden rakennuksen rakentamista ja miltä osin rakennuksen korjaus- ja muutostyötä. Asetus on mahdollista antaa myös ainoastaan uuden rakennuksen rakentamista tai rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten (HE 81/2012 vp).

Ensimmäinen lainmuutoksen kautta annettu, rakentamismääräyksiä sisältävä asetus on ympäristöministeriön asetus 4/13. Asetus koskee rakennuksen energiatehokkuuden parantamista korjaus- ja muutostyössä.

Rakentamiseen myönnettävän luvan edellytykset vaihtelevat MRL 19 luvussa lupatyypeittäin. Yhteistä on lupien niin sanottu oikeusharkintaisuus. Kun lupaedellytykset täyttyvät, tulee lupa myöntää. Tilanne on eri verrattuna esimerkiksi poikkeamislupiin. Poikkeamisluvissa esiintyy oikeudellisten edellytysten lisäksi muuta harkintaa, jota varsinkin aiemmin kutsuttiin tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. Viime vuosina on enemmän puhuttu jatkumosta, jossa harkinnan ala ja sen rajat vaihtelevat riippuen kulloinkin esillä olevan asian oikeudellisesta luonteesta ja muista seikoista. Osittain on kysymys tulevaa koskevista arvioista (ennusteesta), kun harkitaan, tuottaako hanke haittaa tulevalle kaavoitukselle.

Asemakaavan mukaisuus on perusedellytys rakennusluvan myöntämislle kaava-alueella. Asemakaavat ovat tarkkuustasoltaan vaihtelevia, johtuen jo siitä, milloin ne on laadittu. Yleisenä trendinä on ollut asemakaavojen muuttuminen vuosi vuodelta yksityiskohtaisemmiksi ja tarkemmiksi. Asemakaavojen kasvanut tarkkuus on samalla johtanut tarpeeseen saada entistä enemmän niistä poikkeuksia. Kokemusten mukaan myös ns. räätälikaavoista, jotka on alun

perin laadittu tiedossa olevaa konkreettista rakentamishanketta varten, halutaan usein poiketa siinä vaiheessa kun rakennussuunnittelu on edennyt rakennuslupa-asteelle.

Poikkeamisen asteesta riippuen se voidaan käsitellä vähäisenä poikkeuksena osana varsinaista lupamenettelyä, tai sitten varsinaisena poikkeamisena. Silloin kun kysymys on varsinaisesta poikkeamispäätöksestä, liittyy menettelyyn laajempi naapuruston kuuleminen. Myös valitusoikeus on poikkeamispäätöksestä rakennuslupaa laajempi. Maankäyttö- ja rakennuslakiin johtaneessa hallituksen esityksessä linjataan, että lain tavoitteena on vähäistä poikkeamista koskevan säännöksen käyttöalan laajentaminen (1101/1998 vp). Tavoite ei kaikilta osin ole toteutunut johtuen muun muassa siitä, että vähäisen poikkeamisen edellytykset ovat samat kuin muutoin säännöksistä ja määräyksistä poikettaessa (MRL 175 §).

Ohjeiden merkitys

Rakentamistapaohjeet täydentävät usein yksityiskohtaista kaavoitusta. Rakentamistapaohjeen laatimisesta ei lakiin sisälly säännöstä. Sen sijaan ympäristöministeriön asemakaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskeva opasjulkaisu toteaa, ettei rakentamistapaohjeilla ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia (Maankäyttö- ja rakennuslaki –julkaisusarja Opas 12). Rakentamistapaohjeet kuvaavat kuitenkin ohjeen laatineen viranomaisen käsitystä siitä, minkälaisia vaatimuksia rakentamista koskevat säännökset ja määräykset rakentamiselle asettavat. Ohjeilla voidaan usein selkeästi ja havainnollisesti tuoda esille sellaisia kaavan ja sen toteuttamisen keskeisiä periaatteita, joita kaavateknisistä syistä on vaikea esittää itse kaavassa.

Ympäristöministeriön em. oppaassa todetaan, että rakentamistapaohjeet voidaan liittää tontin luovutussopimukseen. Kysymys on silloin ohjeiden yksityisoikeudellisesta sitovuudesta. Rakennuslupaviranomainen ei ole ohjeisiin sidottu, vaan lupaviranomaisen harkinta perustuu maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä ilmeneviin luvan myöntämisen edellytyksiin.

KHO 2008:12: Asemakaavan erillispientalojen korttelialuetta (AO) koskevan asemakaavamääräyksen ”rto-2” mukaan alueelle laadittua rakentamistapaohjetta oli ehdottomasti noudatettava. Rakentamistapaohjetta ei kuitenkaan ollut hyväksytty kaupunginvaltuustossa asemakaavan yhteydessä eikä ohje ole ollut mukana kaavan laadintaan liittyvässä osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyssä. Rakentamistapaohje ei kaavamääräyksen sanamuodosta huolimatta ole osa MRL 58.1 §:ssä säädetyt oikeusvaikutukset saanutta asemakaavaa. Rakentamistapaohjeilla ei näin ollen ole välitöntä oikeudellista merkitystä arvioitaessa sitä, onko rakennushanke MRL 135.1 §:n edellyttämien tavoin voimassa olevan asemakaavan mukainen. Sellaisetkin rakentamistapaohjeet, jotka eivät ole osa oikeusvaikutteista asemakaavaa, kuvaavat laatijansa käsitystä siitä, millaisia vaatimuksia rakentamista koskevat säännökset rakentamiselle asettavat. Jos tällaisia rakentamisohjeita on noudatettu johdonmukaisesti ja rakennettu ympäristö muotoutunut niiden mukaiseksi, voi ohjeilla olla välillisesti merkitystä myös harkittaessa sitä, soveltuuko rakennus MRL 117.1 §:ssä tarkoitettu tavoin rakennettuun ympäristöön. Rakennushanke oli sitovien asemakaavamerkintöjen ja -määräysten mukainen. Rakennushanke, jonka osalta olennaisilta osin noudatetaan ohjeellisia rakentamistapaohjeita, sopeutuu rakennettuun ympäristöönsä MRL 117.1 §:ssä tarkoitettu tavoin. Rakennushankkeen toteuttamisesta ei myöskään aiheudu naapureille MRL 135.1 §:n 6 kohdassa tarkoitettua haittaa.

Rakentamistapaohjeiden lisäksi on kunnissa laadittu muita, usein lautakuntatason hyväksyttäväksi saatettuja yleisiä ohjeita esimerkiksi liikkumisesteettömyydestä, asuinkerrostalojen yhteistiloista ja mainoslaitteista. Niiden oikeudellinen status on toisinaan kytketty kunnan rakennusjärjestykseen. Siitä huolimatta ne ovat viime kädessä ohjeellisia ja suositusluonteisia. Niissä ei voida antaa tiukempia velvoitteita kuin mitkä ilmenevät laeista ja asetuksista. Ohjeiden avulla voidaan hallintokäytäntöön saada yhtenevyyttä ja ennustettavuutta.

Sama koskee viime aikoina yleistynyttä käytäntöä julkaista lupaviranomaisten tulkintoja erilaisista rakentamismääräyksistä. Tunnettuja ovat pääkaupunkiseudun rakennusvalvontojen yhtenäiset pks-tulkintakortit (www.pksrava.fi) ja Oulun erityisesti energiatehokkuudesta ja korjausrakentamisesta julkaistut tulkinnat (www.energiakorjaus.info).

Toimenpideluvat

Toimenpidelupasäätely perustuu MRL 126 § ja 126 a §:n säännöksiin. Luvanvaraisuus voi syntyä 126 §:n 1 momentin, 2 momentin tai 3 momentin perusteella. Ensimmäisessä momentissa puhutaan yleisesti rakennelmista ja laitoksista, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta. Toisessa momentissa luvitetaan luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- tai maisemakuvaan vaikuttavia toimenpiteitä, joita ei pidetä rakennuksina. Kolmannessa momentissa luvanvaraisuuden piiriin on saatettu rakennuksen julkisivun muuttaminen sekä rakennusosan tai teknisen järjestelmän vaihtaminen silloin, kun sillä voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen. Toimenpidelupa väistyy, jos toimenpide perustuu katusuunnitelmaan, maantielain mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain mukaiseen hyväksytyyn ratasuunnitelmaan (MRL 126.4 §).

MRL 126 a §:ssä annetaan täsmennyksiä siltä osin, milloin toimenpidelupa tarvitaan, kun rakennelmaa tai laitosta ei ole pidettävä rakennuksena, taikka kysymys on rakennuksen ulkoasun tai tilajärjestelyn muuttamisesta. Aiemmin maankäyttö- ja rakennusasetukseen (62 §) sisältynyt tyyppiluettelo luvanvaraisista toimenpiteistä on nostettu lain puolelle (958/2012). Tyyppiluettelossa on nykyään 12 kohtaa. Huoneistojärjestelyä lukuun ottamatta oikeusvaikutteinen kaava tai katusuunnitelma tai hyväksytyt tiesuunnitelma poistavat luvan tarpeen, jos toimenpide perustuu johonkin niistä.

Lisäksi kunnan rakennusjärjestyksessä voidaan toimenpiteitä vapauttaa luvanvaraisuudesta koko kunnan alueella tai osassa kunnan aluetta (MRL 126 §:n 3 momentti). Luvanvaraisuudesta vapauttamisen vaihtoehtona on ilmoitusmenettely.

Toimenpiteiden luvanvaraisuus on toisin sanoen pitkälti kuntakohtainen kysymys. Paitsi että rakennusjärjestykset ovat erilaisia, niin myös kaavoituskäytäntö vaihtelee. Jos asemakaava määrittää riittävän tarkasti esimerkiksi suurehkoa vähäisemmän laiturin tai sillan paikan, ei toimenpidelupaa tarvita.

KHO 20.1.2003 t. 101: Porvoon Aleksanterinkadun sillalle oli osoitettu katualueen aluevaraus lainvoiman saaneessa asemakaavassa. Sillan rakentamisen on siten katsottava perustuvan sillä tavoin asemakaavaan, ettei toimenpidelupaa ole pidettävä tarpeellisena. Kun otettiin huomioon, että sillan rakentaminen perustui asemakaavaan ja että sen rakentaminen edellytti myös katusuunnitelman laatimista, ei siltä ollut viranomaisvalvonnan tarpeen perusteella pidettävä MRL 113 §:ssä tarkoitettuna rakennuksena taikka MRA 62.1 §:n nojalla myöskään toimenpidelupaa edellyttävänä.

Ehkä eniten rajanvetovaikeuksia ovat aiheuttaneet mastot. MRL 126 §:n 1 momentti mainitsee esimerkkinä rakennelmista muun muassa maston. Vanhempi oikeuskäytäntö linjasi, ettei noin 30 metrin korkuista radiomastoa pidetty uudisrakennuksena (*KHO 1981 A II 54*). Vastaavasti 60 metrin korkuista puhelinlinkkitornia pidettiin uudisrakennuksena (*KHO 1977 A II 47*). Ero rakennusluvan ja toimenpideluvan välillä on osittain menettänyt merkitystä sen jälkeen kun toimenpideluvan myöntämisen edellytysharkintaa tarkistettiin lainmuutoksella (476/2004). MRL 138 §:n mukaan toimenpidelupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin monia samoja oikeusohjeita, jotka koskevat rakennusluvan edellytyksiä. Suurin ero syntyy siitä, ettei toimenpidelupaa ratkaistaessa edelleenkaan toimenpiteen rakenteelliset ominaisuudet kuulu viranomaiselle. Toisaalta, kun vuoden 2013 alusta osa rakennuksen energiatehok-

kuutta vaikuttavista hankkeista säädettiin toimenpideluvalla ratkaistavaksi, on rakennusteknistenkin seikkojen jääminen kokonaan toimenpidelupaharkinnan ulkopuolelle osittain hämärtynyt (YM:n asetus 4/13).

Mastoille ja tuulivoimaloille on lisäksi asetettu lisävaatimuksia siltä osin, millaisia selvityksiä tulee niille haettaessa esittää (MRA 64 §). Lisävaatimukset ovat samat riippumatta siitä, onko kysymys rakennus- vai toimenpideluvasta.

Lämpökaivot lisättiin toimenpideluvanvaraisuuden piiriin asetuksen muutoksella vuonna 2011 (283/2011). Vuoden 2013 alusta sisältyy maalämmön hyödyntämiseen tarkoitettun lämpökaivon poraaminen tai lämmönkeruuputkiston asentaminen rakennuksen lämmitysjärjestelmää vaihdettaessa tai uusittaessa taikka käytettäväksi lisälämmönlähteenä lakiin (MR 126 a §:n 1 momentin 12 kohta).

Maalämmön hyödyntämisestä pientaloissa on julkaistu uusi opas (Ympäristöministeriön Ympäristöopas 2013). Opasjulkaisussa todetaan, kuinka kunta voi ohjata maalämpöjärjestelmien rakentamista kunnan eri alueilla olosuhteiden vaatimusten mukaan (esimerkiksi pohjavesiolosuhteet, pilaantuneet maat tai maanalainen rakentaminen) rakennusjärjestyksen tai asemakaavan alueella. Joissakin kunnissa onkin rakennusjärjestyksessä määritelty suojeltavat pohjavesialueet, joille lämpökaivojen (energiakaivojen) poraaminen ei ole mahdollista. Opasjulkaisussa ohjataan hyväksyttävään vastaava työnjohtaja ja erityisalan työnjohtaja, paitsi tilanteessa, jossa energiakaivon toteuttamiseen sovelletaan kunnan rakennusjärjestyksen perusteella ilmoitusmenettelyä. Opas on vastaavan työnjohtajavaatimuksen osalta eri linjoilla kuin ympäristöministeriön esitys, jolla lämpökaivot alun perin saatettiin toimenpideluvanvaraisuuden piiriin. Oppaassa kehoitetaan hakemaan mahdollisesti tarvittava vesilain mukainen lupa aluehallintovirastosta (AVI) ensin, koska mahdollisen kielteisen päätöksen vuoksi maalämpöjärjestelmää ei saa rakentaa. Samalla kuitenkin todetaan, ettei maankäyttö- ja rakennuslaki tällaista menettelyä edellytä (Ympäristöopas 2013 s. 16). AVI:n lupaprosessin arvioidaan voivan kestää yli kuusi kuukautta, vaikka hakemus sisältäisikin kaikki tarvittavat asiakirjat. Esimerkiksi Helsingin rakennusvalvonnassa on lämpökaivoluvan keskimääräinen käsittelyaika 7 päivää.

2 Rakentamisen laatu ja vastuu

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö tarkastelee rakentamisen laatu- ja vastuukysymyksiä lähtökohtaisesti yleisen edun näkökulmasta. Yleistä etua ei ole kuitenkaan varsinaisesti määritelty. Yleinen etu esiintyy ilmaisuna viranomaisvalvontaa rakentamisessa koskevassa MRL:n 124 §:n säännöksessä. Kysymys on niin sanotusta suhteutetun valvonnan periaatteesta. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

Rakentamisen viranomaisvalvonta ei ulotu seikkoihin, joiden sääntely perustuu muuhun kuin maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön. Erityisesti näin on laita yksityisoikeudellisten sopimusten ja vastaavien osalta. Toisaalta, monissa yksityisoikeuteen ja sopimusvapauteen kuuluvissa järjestelyissä saatetaan viitata suoraan rakentamiselle viranomaismääräysten kautta asettuviin vähimmäisvaatimuksiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki itsessään määrittää rakentamiselle asetettavat perusvaatimukset, ja samalla vastuuttaa niistä huolehtimisen rakennushankkeeseen ryhtyvälle (MRL 119 §). Myös pääsuunnittelijalle, muille suunnittelijoille ja rakennustyön johdolle säilytetään maankäyttö- ja rakennuslaissa vastuuta (MRL 120 ja 122 §).

Tilanne on kaiken kaikkiaan komplisoitu ja näennäisestä selkeydestään huolimatta osin sekava. Julkinen sääntely ja sopimusten kautta tulevat vaatimukset menevät päällekkäin ja lomittain. Jotta tilanteesta saisi parempaa kuvaa, on ensin syytä tarkastella rakentamisen vastuukysymyksiä.

2.1 Julkisen viranomaisen vastuu

Julkisella viranomaisella tarkoitetaan tässä ennen kaikkea kuntien rakennusvalvontaa. Periaatteessa muutkin julkiset viranomaiset kantavat vastuuta rakentamisen laadusta. Ympäristöministeriö vastaa rakentamisen teknisten määräysten valmistelusta ja antamisesta. Jos määräysten arvioitaisiin johtavan systemaattisiin rakentamisen virheisiin, voisi teoriassa myös ministeriö (Suomen valtio) joutua niistä vastuuseen.

Rakentamisen tekniset määräykset annetaan osana Suomen rakentamismääräyskokoelmaa. Ympäristöministeriön tehtävänä on MRL 13 §:n mukaan ylläpitää Suomen rakentamismääräyskokoelmaa, johon kootaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset ja rakentamismääräykset sekä ministeriön ohjeet. Rakentamismääräyskokoelmaan voidaan koota myös valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia määräyksiä.

Suomen ollessa EU:n jäsen toimitetaan rakentamista koskevat määräysehdotukset ennen niiden antamista EU:lle (ns. notifiointi). Notifioinnin tehtävänä on varmistaa, ettei määräyksiin sisälly esimerkiksi ei-sallittuja kaupan esteitä.

Rakennusvalvonta

Rakennusvalvonnan vahingonkorvausvastuu on konkretisoitunut melko harvoin. Silloin kun kunta rakennusvalvonnan työnantajan ominaisuudessa on tuomittu korvausvelvolliseksi, on usein ollut kysymys hallinnollisesta virheestä. Lupapäätös on tehty väärin perustein, naapurin kuuleminen on laiminlyöty tai on tehty muu muotovirhe. Oikeuskäytännöstä mainittakoon erityisesti seuraavat kaksi korkeimman oikeuden ratkaisua:

KKO 1998:9: Kunnan rakennuslautakunta oli rakennuskaavasta poiketen myöntänyt rakennusluvan teollisuushallin laajennusosalle ja myöhemmin vielä määräaikaisen rakennusluvan muun muassa kahden siilon rakentamiseen laajennusosan katolle. Rakennuslupia myönnettäessä ei enää ollut voimassa lääninhallituksen rakentamiselle myöntämä poikkeuslupa, joka oli koskenut samalle paikalle rakennettavaa, etupäässä toimisto- ja sosiaalitalaksi tarkoitettua rakennusta. Ennen rakennuslupien myöntämistä ei ollut toimitettu katselmusta eikä kuultu naapureita. Naapuritalon arvon katsottiin alentuneen, koska teollisuushallin laajennusosa oli saatu rakentaa 8 – 12 metriä lähemmäksi kuin mitä rakennuskaava olisi sallinut. Kunta ja rakennuslupa-asiat rakennuslautakunnalle esitellyt rakennustarkastaja velvoitettiin korvaamaan vahinko.

KKO 1985 II 39: Rakennuslautakunta oli myöntänyt rakennusluvan määräalan omistajalle, joka oli rakentanut määräalalle rakennuksen. Kun rakennuslupapäätöksen julkispanossa oli mainittu rakennuslupahakemuksen koskevan saman omistajan toista tilaa eikä määräalaa, rakennuslupa-asia oli siitä tehdyn kantelun jälkeen palautettu tämän virheen johdosta rakennuslautakunnalle uuden julkispanon toimittamista varten. Rakennuslupa kumottiin, poikkeuslupaa ei myönnetty, ja rakennuslautakunta velvoitti purkamaan rakennuksen. Kunta oli velvollinen suorittamaan omistajalle julkispanossa tapahtuneen virheen johdosta vahingonkorvausta.

Muista kuin hallinnollisista virheistä aiheutuva rakennusvalvonnan korvausvastuu on mahdollinen, mutta käytännössä harvinainen. Julkisyhteisön korvausvastuuta on vahingonkorvauslaissa rajoitettu. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan korvausvastuu julkisyhteisöllä julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutu- neesta vahingosta on vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Korkeimman oikeuden ratkaisua *KKO 2008:62* 94 metriä pitkän broilerkasvattamon katto-rakenteiden romahduksesta pidettiin jossain määrin yllätyksellisenä. Korkein oikeus päätyi hovioikeuden kunnan vastuusta vapauttaneen tuomion osalta päinvastaiseen lopputulokseen. Rakennuksessa oli rakennusvirhe: kattoristikoiden lopullista nurjahdustuentaa ei ollut tehty ristikkopiirustusten mukaisesti. Ristikoissa oli myös käytetty laatuvaatimukset vastaamatonta puutavaraa. Korkein oikeus toteaa muun muassa:

”Kunnan viranomaisten tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa. Rakentamista valvoessaan kunta käyttää julkista valtaa. Viranomaisten toiminnassa ei niinkään ole kysymys rakentamisen hyvän laadun takaamisesta kuin siitä, että huolehditaan laissa säädettyjen ja lain perusteella määrättyjen velvoitteiden täyttämistä. Keskeisessä asemassa viranomaisvalvonnassa ovat esimerkiksi rakentamisen kaavoituksenmukaisuus, rakennuksen terveellisyys, turvallisuus ja rakenteiden lujuus. Ilmeistä on, että tarkastus (18.3.1998) on ollut luonteeltaan muodollinen eikä siinä ole ollut käsillä piirustuksia. Rakennustarkastajalta voidaan edellyttää muutoinkin sellaista ammattitaitoa, että hän olisi piirustuksittakin kyennyt kiinnittämään huomiota vinottaistukien puuttumiseen. Rakennustarkastaja ei ollut rakennetarkastusta toimittaessaan kiinnittänyt riittävää huomiota rakennuksen lujuuden ja turvallisuuden kannalta olennaisiin seikkoihin. Kun otetaan huomioon, että kysymyksessä on ollut tavanomaista vaativampi rakennus, näiden seikkojen selvittämistä ei ole saanut jättää sen varaan, että rakennustarkastaja on tiennyt elementtien rakentajien ja asentajien olevan ammattitaitoisia.”

Tapaus on rakennuslain aikainen, koska rakennuslupa oli myönnetty vuonna 1997. Merkittävää eroa viranomaisvalvontaa rakentamisessa koskevan MRL 124 §:n ja rakennuslain 9 §:n (557/1989) välillä julkisen rakennusvalvonnan roolista ei kuitenkaan ole. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on MRL 124 §:n mukaan yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä MRL:ssa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Kun korkeimman oikeuden vuoden 2008 ratkaisua on analysoitu, on huomio kiinnittynyt tulkintaan, jonka mukaan korkein oikeus piti broilerkasvattamoita tavanomaista vaativampana kohteena. Johtopäätöksenä on, että viranomaisen on syytä entistä useammin vaatia MRL 151.4 §:n mukaista ulkopuolista tarkastusta. Rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa ulkopuolisesta tarkastuksesta aiheutuvista kustannuksista. Jos rakennuksen suunnittelussa, rakentamisessa tai käytössä tapahtuvasta virheestä voi seurata suuronnettomuuden vaara, tulee rakentamisessa noudattaa asetuksessa säädettyä erityismenettelyä (RakMK A1 määräys 3.2).

Rakennustuotteet

Rakennustuotteita koskee oma sääntely. Pysyvänä osana rakennuskohteessa käytettäväksi tarkoitetun rakennustuotteen tulee täyttää MRL 152 §:ssä tarkoitettulla tavalla maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty olennaiset tekniset vaatimukset. Pääosa rakentamisessa käytettävistä tuotteista kuuluu Euroopan tasoisesti harmonisoidun tuotestandardin soveltamisalaan tai rakennustuotteelle on olemassa eurooppalainen tekninen arviointi. Vain jos rakennustuotteessa ei voi em. perusteilla käyttää CE-merkintää, sovelletaan lakia eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (954/2012). On arvioitu, että pakollisen CE-merkinnän piiriin kuuluu noin 80 prosenttia Suomessa yleisesti käytettävistä rakennustuotteista. Rakennusvalvonnassa ongelmaksi koetaan se, ettei viranomaisilla ole maksutonta pääsyä tuotestandardeihin. Vasta standardin kautta voi selvittää monet tuotteen ominaisuudet ja päätellä, soveltuuko tuote aiotuun käyttötarkoitukseensa vai ei.

Parannusehdotuksena esitetään, että julkinen valta turvaa rakennusvalvonnalle mahdollisuuden päästä ainakin keskeisimpiin rakennusalan tuotestandardeihin. Muun muassa Ruotsissa hallitus on Boverketin esityksestä katsonut tämän tarpeelliseksi.

Suomen edustajat EU:n rakennusalan pysyvässä komiteassa (*Standing Committee on Construction*) ovat tuoneet esiin virheitä ja puutteita tuotestandardeissa. Suomessa on sattunut lukuisia tulipaloja kevyiden metallisten CE-merkittyjen hormien käytössä. Suomessa käytetään energiamääräysten velvoittamina paksuja lämmöneristekerroksia rakennusten yläpohjissa. Suomi on edellyttänyt standardin korjaamista, jotta testituloksia saataisiin myös paksummilla (400 mm ja 600 mm) eristekerroksilla.

Tuotteen suoritusasoilmoitus DoP (*Declaration of Performance*) on olennainen osa CE-merkintäjärjestelmää. Rakennustuotteen valmistajan velvollisuutena on laatia EU:n rakennustuoteasetuksen 305/2011 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta) edellyttämällä tavalla tuotteen suoritusasoilmoitus. Rakentamismääräyksiä Suomessa ei palo-ominaisuuksia lukuun ottamatta ole vielä saatettu yhdenmukaisiksi suoritusasoilmoituksissa ilmoitettavien ominaisuuksien kanssa. Työ on kuitenkin käynnissä.

Vastuu siitä, että rakennuskohteessa käytetään siihen soveltuvia tuotteita, jotka täyttävät määräykset, noudattaa rakentamisen yleisiä vastuuperiaatteita. Viime kädessä rakennushankkeeseen ryhtyvä on vastuullinen. Koska hankkeeseen ryhtyvä on usein maallikko, tulee hänen palkata asiansa osaavat ja kelpoiset suunnittelijat ja työnjohto.

Rakennustuotteiden markkinavalvonnasta vastaa ympäristöministeriön valtuuttamana turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes. Tukes voi MRL 181.2 §:n perusteella perustellun epäilyn tilanteessa kieltää rakennustuotteen luovutuksen tai käyttämisen rakentamiseen, jos CE-merkintää on käytetty ilman merkinnän mukaisia edellytyksiä. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee puolestaan seurata rakennustuotteiden käyttämistä ja tarpeen mukaan ilmoittaa CE-merkinnän käyttämisessä havaituista epäkohdista ministeriölle ja Tukesille.

Rakennusvalvonnan piirissä on vallalla epätietoisuutta siltä osin, kuinka pitkälle menevää CE-tuotevalvontaa siltä edellytetään. Mitä ”rakennustuotteiden käyttämisen seuraaminen” sisältää?

Rakentamisen valvontaa ja teknistä tarkastusta koskevan ympäristöministeriön asetuksen (28.2.2006, RakMK A1) määräyksessä 3.3.4 on rakennusvalvontaviranomaiselle asetettu reagointivelvollisuus. Jos rakennustyön aikana havaitaan, että rakennusosat, rakenteet taikka -tarvikkeet eivät täytä rakentamismääräysten vaatimuksia, rakennusvalvontaviranomaisen tulee tarvittaessa vaatia selvitys toimenpiteistä epäkohdan poistamiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 150 §:n mukainen rakennustyön tarkastusasiakirja on tarkoitettu menettelyksi, jolla turvataan rakentamisen hyvää lopputulosta. Tarkastusasiakirjaan kuuluvia olennaisia asioita ovat RakMK A1 määräyksen 7.1.2 mukaan muun muassa rakennustuotteiden kelpoisuuden toteaminen. Työvaihetarkastukset varmennetaan rakennustyön tarkastusasiakirjaan, kun kaikki työvaiheeseen liittyvät tarkastukset on todettu suoritetuiksi. Varmennustehtävä ei kuulu viranomaiselle, vaan vastuuhenkilöille, jotka on joko määrätty rakennusluvassa tai sovittu aloituskokouksessa (MRA 77 §).

Johtopäätöksenä on, että vastuu rakennustuotteiden asianmukaisuudesta ei, kuten edellä on jo todettu, kuulu lähtökohtaisesti rakennusvalvontaviranomaiselle. Tästä ei kuitenkaan seuraa, etteikö rakennusvalvonta voi epäkohtia tuotteiden käytössä havaitessaan niihin puuttua. Olennaisten puutteiden kohdalla viranomaisella on suorastaan toimimisvelvollisuus.

2.2 Sopimus- ja muu yksityisoikeudellinen vastuu

Sopimusoikeuteen kuuluu sopimusvapaus. Rakentamisessa sopimusvapautta rajaavat kuitenkin lukuisat erityislait, jotka tulee ottaa huomioon urakka- ja vastaavia sopimuksia tehtäessä. Tällaisia lakeja ovat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki, työturvallisuuslaki, pelastuslaki, terveydensuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, muinaismuistolaki, laki rakennusperinnön

suojelemisesta, kuluttajansuojalaki, kauppalaki, asuntokauppalaki ja maakaari. Rakennuskoh-
teesta riippuen huomioon otettavia erityislakeja voi olla useita kymmeniä.

Urakkasopimukset

Pelkästään urakkasopimuksia koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Urakkasopimuksen muodolle ei
näin ollen ole asetettu mitään vaatimuksia.

Sen sijaan jos kysymys on julkisesta hankinnasta, tulee kansallisen kynnsarvon ylittävis-
sä urakkasopimuksissa käyttää hankintalain mukaan kirjallista menettelyä.

Rakennusalan järjestöt ovat laatineet urakkasopimusmalleja, joita yleisesti käytetään.
Muun muassa Rakennustietosäätiön RT-kortteina julkaisemat mallit ovat yleisiä.

Ammattimaisessa rakennuttamisessa käytetään säännönmukaisesti rakennusalan järjestö-
jen keskenään hyväksymiä rakennusalan yleisiä sopimusehtoja (YSE). YSE-vakioehtoja käy-
tetään osana urakkasopimusketjua, yleensä niihin viittaamalla. Muutoin urakka-asiakirjoissa
erotetaan tavallisesti kaupalliset asiakirjat teknisistä asiakirjoista. Kaupallisissa asiakirjoissa
määritellään urakkamuoto, urakoitsijoiden keskinäiset velvoitteet, rakentamiselle asetetut
määräajat jne. Tekniset asiakirjat ilmaisevat rakennushankkeen fyysisen sisällön ja sen, mitä
kohteen tilaaja siltä odottaa.

YSE määrittelee urakkasopimusasiakirjojen osalta niiden pätevyysjärjestyksen. Kaupalli-
set asiakirjat menevät teknisten asiakirjojen edelle. Urakkasopimuksessa voidaan asiakirjojen
pätevyysjärjestyksestä luonnollisesti poiketa.

Vastuunjako koskevat ehdot ovat olennainen osa YSE:n sopimusehtoja. Suorituksen so-
pimuksenmukaisuuden takuu-aika on YSE:n mukaan kaksi vuotta. Takuu-aikana urakoitsija on
velvollinen kustannuksellaan korjaamaan ne urakasuorituksessaan takuu-aikana ilmenneet
virheet, joita urakoitsija ei näytä hänestä riippumattomasta syystä aiheutuneiksi esimerkiksi
osoittamalla, että kyseessä on normaali kuluminen tai virheellisen käytön taikka tilaajan vas-
tuulle kuuluvien huoltotoimenpiteiden laiminlyönnin aiheuttama vaurio. Virheet, jotka eivät
olennaisesti haittaa työntuloksen käyttöä, voidaan sopia hyvitetäväksi arvonvähennyksenä.

Takuu-aika alkaa YSE:n mukaan sinä päivänä, jolloin rakennuskohde tai sen erikseen vas-
taanotettavaksi sovittu osa vastaanottotarkastuksessa hyväksytään vastaanotetuksi, tai mikäli
vastaanottotarkastusta ei pidetä, sinä päivänä, jolloin rakennuskohde otetaan käyttöön.

Takuuajan jälkeen todistustaakka virheistä kääntyy tilaajan tappioksi. Urakoitsija vastaa
YSE:n mukaan vain sellaisista virheistä, joiden tilaaja näyttää aiheutuneen urakoitsijan törke-
ästä laiminlyönnistä, täyttämättä jääneestä suorituksesta tai olevan seurausta sovitun laadun-
varmistuksen olennaisesta laiminlyönnistä ja joita tilaaja ei ole kohtuuden mukaan voinut
havaita vastaanottotarkastuksessa eikä takuu-aikana. Tästäkin vastuustaan urakoitsija on va-
paa, kun kymmenen vuotta on kulunut rakennuskohteen vastaanottamisesta tai, mikäli vas-
taanottotarkastusta ei ole pidetty, siitä päivästä, jolloin rakennuskohde on otettu käyttöön.

Keskustelua on käyty siitä, onko kahden vuoden takuu-aika rakennusurakoiden osalta liian
lyhyt. Normaali rakennus on tarkoitettu kestäväksi kymmeniä, jopa satoja vuosia. Rahallisel-
ta arvoltaan huomattavasti vähempiarvoisissa kulutushyödykkeissä, kuten vaikkapa autoissa,
annetaan yleisesti pitempiä takuu-aikoja, vaikka auton elinkaari on monta kertaa rakennuksen
elinkaarta lyhyempi.

Monet rakennuksen puutteet ja jopa virheet saattavat ilmetä vasta pitkän ajan kuluttua.
Kaksi vuotta on siihen nähden lyhyt aika, varsinkin jos kysymys on uuden rakennuksen ra-
kentamisesta.

Toisaalta voi esittää, että mitä pitempi aika rakennuksen valmistumisesta on kulunut, sitä
vaikeampi on täysin luotettavasti osoittaa, miltä osin on kysymys normaalin käytön aiheutta-
masta kulumisesta ja mahdollisesti muista, urakoitsijan vaikutuspiirin ulkopuolella olevista

seikoista. Urakointia harjoittavien yritysten elinkaari ei myöskään välttämättä ole vuosikymmeniä kestävä.

Jos kahden vuoden takuuaikaa urakkasopimuksissa lähdetäisiin pidentämään, tulisi se todennäköisesti nostamaan urakkahintoja. Urakoitsijat eivät ole toistaiseksi juurikaan kilpailleet urakkatarjouksista tarjoamalla YSE:stä poikkeavia takuuaikoja. Kulutushyödykkeissä takuu-aikojen pituus nähdään usein kilpailutekijänä.

Mikään ei estä tekemästä urakkasopimuksia, joissa takuuajan pituudeksi sovitaan yli kaksi vuotta. Tutkimustuloksia, onko pitempiä takuuaikoja käytetty, ei ole ollut käytettävissä. Arvio on, että normaalissa tuottajamuotoisessa rakentamisessa ei käytännössä koskaan sovelleta yli YSE:n meneviä takuuaikoja. Yksittäisissä erikoiskohteissa, joissa rakennus jää tilaajan käyttöön pitkäksi aikaa, voi tilanne olla toinen.

Urakkasopimukseen liittyviä riitoja ratkaistaan usein välimiesmenettelyssä. YSE:n vakioehtojen mukaan oletusarvona on riitaisuusien saattaminen käräjäoikeuteen. Muista riitojen ratkaisukeinoista tulee urakkasopimuksessa erikseen sopia. Välimiesmenettelyn lisäksi tunnetaan muitakin vapaaehtoisia sovittelumenettelyjä. Näistä mainittakoon Suomen Rakennusinsinööriliiton (RIL) RIL Sovittelu Oy, joka antaa ratkaisuja, suosituksia tai lausuntoja. Käräjäoikeuksissa on mahdollista käyttää sovintomenettelyä soveltamalla lakia riita-asioiden sovitelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005).

Urakkariitojen käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa on usein pidetty riskialttiina ja aikaa vievänä. Alioikeuksien tuomareilla ei välttämättä ole kokemusta rakennusurakoihin liittyvistä yksityiskohdista, mikä saattaa johtaa osapuolten kannalta yllättäviin ratkaisuihin. Riidat jatkuvat silloin yleensä ylemmissä oikeusasteissa toisin kuin välimiesoikeuden ratkaisut, jotka ovat heti täytäntöön pantavissa.

Urakkasopimusten valvonta

YSE sisältää kattavia vakioehtoja rakennustyön työnjohdosta ja valvonnasta. Tunnetaan käsite ”työmaan johtovelvollisuuksista vastaava urakoitsija”. Ellei työmaan johtovelvollisuuksista vastaavaa urakoitsijaa ole nimetty, vastaa tälle kuuluvista tehtävistä rakennuttaja tai muu, joka ohjaa ja valvoo rakennushanketta.

Työmaan johtovelvollisuuksista vastaavan urakoitsijan tehtävänä on YSE:n mukaan asettaa rakennustyömaalle vastaava työnjohtaja, joka johtaa rakennustyötä ja vastaa sen suorittamisesta rakennuslainsäädännön sekä rakentamismääräysten mukaisesti. YSE linkittää näin ollen keskeisiä tehtäviä ja vastuita suoraan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön, joka varsinaisesti ei säätele sopimussuhteita ja niissä esiintyviä tehtäviä ja vastuita.

Kaikilla urakoitsijoilla tulee YSE:n mukaan olla urakkasuoritusta varten riittävä ja ammatitaitoinen henkilöstö. Vakioehtoihin sisältyy myös maininta epäpätevästä henkilöstöstä. Mikäli urakoitsijan palveluksessa oleva henkilö osoittautuu siinä määrin epäpäteväksi tai sopimattomaksi, että töiden suorittaminen siitä kärsii, eikä asia tilaajan kirjallisestikaan huomautuksesta korjaannu, on tällainen henkilö korvattava toisella henkilöllä.

Myös rakennuttajalle kuuluu valvontatehtäviä käytettäessä YSE:n vakioehtoja. Urakkasuoritusta valvovat rakennuttajan tähän tehtävään asettamat pätevät valvojat. Valvojana ei ilman urakoitsijan suostumusta saa toimia saman alan urakoitsija tai tämän palveluksessa oleva (YSE 1998 60 §).

Pääsääntönä on, ettei tilaajan taholta tapahtuva valvonta rajoita eikä vähennä urakoitsijan sopimuksenmukaista vastuuta. Tilaajalle kuuluu kuitenkin yleinen myötävaikutusvelvollisuus pyrittäessä sopimuksen mukaiseen lopputulokseen. Erikseen on vakioehdoissa tuotu esiin tilanne, jossa urakkasuoritukseen sisältyy vakava ja ilmeinen virhe, joka olisi tilaajan tullut kohtuuden mukaan havaita. Jos tällaisessa tilanteessa tilaaja laiminlyö urakoitsijalle ilmoittamisen, vähentää se urakoitsijan vahingonkorvausvastuuta (YSE 1998 62 §).

Suunnittelijavastuu

Suunnittelijavastuusta ei ole varsinaista erityislainsäädäntöä. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että rakentamista koskeva suunnitelma on laadittava siten, että se täyttää MRL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset (MRL 120 §). Pääsuunnittelijalle on laissa säädetty vastuu suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta (MR 120.2 §). Pääsuunnittelijoiden ja muiden suunnittelijoiden kelpoisuudesta ja tehtävistä annetaan tarkempia säännöksiä MRA:ssa sekä rakennuksen suunnittelijoita ja suunnitelmia koskevassa Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa A2 (2002). Rakentamismääräyskokoelman osaa A2 ollaan parhaillaan uudistamassa ja nostamassa monia asetustason säännöksiä lain puolelle.

Suunnittelutehtävä perustuu toimeksiantosopimukseen. Tehtävä on luonteeltaan konsultointia, jolloin tilanteeseen voidaan usein soveltaa konsulttitoiminnan yleisiä sopimusehtoja (KSE). Tilaajan ja konsultin sopimussuhdetta ei säännellä pakottavalla lainsäädännöllä. Sopimussuhteessa voidaan käyttää muitakin vastuu- ja sopimusrikkomusklausuleja kuin KSE:stä ilmenee. Vahingonkorvauslain pääsäännön mukaan laki ei koske sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä korvausvastuuta, ellei vahingonkorvauslaissa tai muussa laissa toisin säädetä (VahKorvL 1 luku 1 §).

Johtoa suunnittelijan vahingonkorvausvastuuseen on usein haettu kauppalaista ja myös yleisistä oikeusperiaatteista. Konsulttitoiminnan yleisissä sopimusehdoissa on vakioehtoja vastuunrajoituksesta. Konsultin vastuu on vakioehdoissa määritelty lähtökohtaisesti konsultin kokonaispalkkion suuruiseksi ja vastuuajaksi yksi vuosi (KSE).

KKO 2006:56: Tapauksessa asunto-osakeyhtiö oli antanut suunnittelijalle tehtäväksi kerrostalon julkisivun korjaustyön suunnittelun. Kaavoitus- ja rakennusviranomaiset olivat ilmoittaneet, että julkisivulevyjen tuli olla valkoisia. Suunnittelija toimitti rakennuslupaviranomaiselle valkoisiin levyihin perustuvan havainnekuvan ja tekstimerkinnällä ”valkoinen” varustetut piirustukset. Lupaviranomainen ei tarkastanut tyyppimerkintää, joka tarkoittikin harmaata. Merkintävirheen johdosta urakoitsija tilasi harmaat levyt. Taloyhtiö joutui hankkimaan uudet levyt ja korvaamaan urakoitsijalle ja rakennuskonsultille aiheutuneet ylimääräiset kustannukset. Hovioikeus katsoi, ettei suunnittelija ollut osoittanut toimineensa tehtävässään huolellisesti, minkä vuoksi hän oli velvollinen korvaamaan taloyhtiölle aiheutuneen vahingon. Korkein oikeus totesi lähtökohtana olevan, että suunnittelijan tulee korvata taloyhtiölle aiheutunut vahinko täysimääräisesti. Laissa ei ole sopimussuhteita koskevaa yleistä säännöstä, joka mahdollistaisi sopimusrikkomuksen perusteella syntyvän vahingonkorvausvelvollisuuden sovittelun. Oikeuskäytännössä on sopimukseen perustuvaa vahingonkorvausta soviteltu soveltaen vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 2 momentista ilmenevää periaatetta, vaikka vahingonkorvauslaki ei koske sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta. Sittenmin on sopimusoikeudelliseen lainsäädäntöön sisällytetty nimenomaisia säännöksiä sopimusrikkomukseen perustuvan vahingonkorvauksen sovittelusta. Kauppalain 70 §:n 2 momentin mukaan vahingonkorvausta voidaan sovitella, jos korvaus on kohtuuton ottaen huomioon korvausvelvollisen sopijapuolen mahdollisuudet ennakoita ja estää vahingon syntyminen sekä muut olosuhteet. Korkein oikeus sovitteli korvauksen määrää ja katsoi kohtuulliseksi korvaukseksi 30 000 euroa.

Valvonnan valvonta

Julkista rakennusvalvontaa on toisinaan luonnehdittu ”valvonnan valvonnaksi”. Harkittaessa yksittäistapauksittain kunnan rakennusvalvontatehtävän laajuutta ja laatua otetaan MRL 124.2 §:n mukaan huomioon ”rakennushankkeen vaatavuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut

valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat”. Rakennustyön suoritusta koskeva valvonta kohdistuu viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin (MRL 149.2 §).

Mitä vaativampi hanke, sitä tarkemmin tulee viranomaisen harkita ja varmistaa hankkeeseen kiinnitettyjen suunnittelijoiden ja työnjohdon ammattitaito, pätevyys ja kelpoisuus. Suunnittelijoiden ja työnjohdon pätevydestä ja kelpoisuudesta on annettu säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslaissa, maankäyttö- ja rakennusasetuksessa sekä Suomen rakentamismääräyskokoelman osissa A1 (Rakentamisen valvonta ja tekninen tarkastus) ja A2 (Rakennuksen suunnittelijat ja suunnitelmat). Molempien rakentamismääräyskokoelmien uudistus on vireillä. Uudistus liittyy rakentamismääräysten läpikäymiseen Suomen perustuslain normihierarkian kannalta (Perustuslain 80 §). Vuoden 2013 alusta voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslain muutos (955/2012) on osa normihierarkista tarkastelua, jossa huomattava määrä maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännöksistä nostettiin lain puolelle.

Rakennusvalvonnan työ on painottunut enemmän ja enemmän suunnittelijoiden ja rakennustyönjohdon kelpoisuuden varmistamiseen. Kelpoisuuden arvioinnissa käytetään hyväksi yleistävässä määrin sekä asiakkaiden että viranomaisen toimesta FISE Oy:n vapaaehtoisia arviointi- ja luokitusjärjestelmiä (www.fise.fi). Kelpoisuus arvioidaan kuitenkin aina hankkeeltaan. Viranomaisen tehtävänä on hankkeen eri vaiheissa huolehtia siitä, että hanketta ei suunnitella ja toteuteta osaamattomin voimavaroin. Rakennustyön suorituksen kannalta aloituskokous on tärkeä vaihe, jossa viranomainen käy yhdessä rakennushankkeeseen ryhtyvän, pääsuunnittelijan sekä vastaavan työnjohtajan kanssa läpi hankkeen olennaiset kysymykset. Aloituskokouksen tuloksena on kirjallinen sitoumus niistä selvityksistä ja toimenpiteistä, joilla rakennushankkeeseen ryhtyvä täyttää huolehtimisvelvollisuutensa (RakMK A1 määräys 6.2.1).

Viranomaisella on samalla kertaa oikeus, mutta tietyissä tilanteissa myös velvollisuus vaatia hankkeeseen ryhtyvältä tavanomaista enemmän. Jos rakennuksen suunnittelussa, rakentamisessa tai käytössä tapahtuvasta virheestä voi seurata suuronnettomuuden vaara, on rakennushankkeessa noudatettava erityismenettelyä (RakMK A1 määräys 3.2.1). Sen sijaan laadunvarmistusselvitys, asiantuntijatarkastus ja ulkopuolinen tarkastus perustuvat viranomaisen harkintaan. Laadunvarmistusselvitys ja ulkopuolinen tarkastus ovat viranomaisaloitteisia lisätoimenpiteitä, joilla varmistetaan ja arvioidaan rakentamisen vaatimustenmukaisuutta. Asiantuntijatarkastus perustuu enemmän rakennushankkeessa mukana olevien toimijoiden omaan aktiivisuuteen.

Rakennustyön aikana pidetään edelleen vaihtelevanlaajuisesti viranomaiskatselmuksia ja tarkastuksia. Niidenkin luonne painottuu enemmän sen selvittämiseen, että lupapäätöksessä ja aloituskokouksessa määrätty ja sovitut asiat on asianmukaisesti suoritettu, rakennustyön tarkastusasiakirja on ajan tasalla, tarkastusasiakirjasta löytyvät eri työvaiheiden vastuuhenkilöiden varmennukset ja havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt toimenpiteet on suoritettu.

Asuntokauppalaki

Asuntokauppalaki (843/1994) on tarkoitettu suojaamaan asunto-osakkeen ostajan asemaa myös rakentamisvaiheessa. Rakentamisvaihe päättyy asuntokauppalain 1 luvun 5 §:n mukaan, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt yhtiön rakennuksen tai rakennukset kokonaisuudessaan käyttöön otettaviksi ja yhteisölle on valittu hallitus. Kiinteistön kauppaa säännellään maakaarella. Korjausrakentamishankkeeseen asuntokauppalain rakentamisvaihetta koskevia säännöksiä sovelletaan, jos kysymyksessä on uudisrakentamiseen rinnastettava korjaaminen (tai parantaminen) lain tarkoittamassa asuntoyhteisössä.

Asuntokauppalaissa on erikseen säännelty uuden asunnon kauppaa ja käytetyn asunnon kauppaa.

Uuden asunnon virhettä koskevassa yleisessä virhesäännöksessä pidetään virheenä muun muassa seuraavia seikkoja (AsuntokauppaL 4 luvun 14 §): asunto ei vastaa niitä säännöksissä tai määräyksissä asetettuja vaatimuksia, jotka rakennuksen oli täytettävä rakennusvalvontaviranomaisen hyväksyessä sen käyttöönotettavaksi asunnon ominaisuuksista aiheutuu tai voidaan perustellusti olettaa aiheutuvan haittaa terveydelle rakentamista tai korjausrakentamista ei ole suoritettu hyvän rakentamistavan mukaisesti taikka ammattitaitoisesti ja huolellisesti rakentamisessa tai korjausrakentamisessa käytetty materiaali, sikäli kuin sen laadusta ei ole erikseen sovittu, ei ole kestävyydeltään tai muilta ominaisuuksiltaan tavanomaisen hyvää laatua.

Käytetyn asunnon virhettä koskeva yleinen virhesäännös pitää virheenä muun muassa seuraavaa (AsuntokauppaL 6 luvun 11 §): asunto on varustukseltaan, kunnoltaan tai muilta ominaisuuksiltaan merkittävästi huonompi kuin ostajalla on ollut perusteltua aihetta edellyttää ottaen huomioon asunnon hinta, sen ikä, alueella tavanomainen varustetaso, kohtuullista asumistasoa koskevat yleiset vaatimukset sekä muut seikat.

Uuden asunnon virhe on selkeämmin todennettavissa kuin käytetyn. Jos uusi asunto on esimerkiksi rakennusluvan yhteydessä vahvistettujen piirustusten vastainen, on kysymyksessä virhe. Vaatimusten kytkeminen rakennusvalvontaviranomaisen käyttöönottohetkeen ei voi tarkoittaa, että aina kun rakentamismääräykset rakennusluvan myöntämisen jälkeen muuttuvat, tulisi asunnon asuntokauppalain kannalta vastata käyttöönottohetkellä voimassa olevia muuttuneita rakentamismääräyksiä. Hallituksen esityksessä kyseisestä säännöksestä todetaan (alun perin vaatimustaso oli kytketty kaupantekoajankohtaan):

Kohtaa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että virheen olemassaolon kannalta ratkaisevana pidettäisiin sitä ajankohtaa, jona rakennusvalvontaviranomainen hyväksyi kyseisen rakennuksen käyttöönotettavaksi. Jos rakennus tuolloin täyttää ne vaatimukset, jotka sille on asetettu laissa, alemmanasteisissa säädöksissä tai rakennusluvan ehdoissa, asuntoa ei pidetä virheellisenä sen perusteella, että se poikkeaa käyttöönottohyväksymisen jälkeen annetuista rakentamismormeista. (HE 58/1997 vp)

Terveydellisen haitan osalta hallituksen esitys toteaa: ”Näin asunnossa olisi virhe esimerkiksi, jos maalista haihtuvien höyryjen todettaisiin tai perustellusti epäiltäisiin aiheuttavan vaaraa ihmisten terveydelle yleensä. Jos sen sijaan haittaa aiheutuisi vain pienelle kyseiseen aineeseen erityisen herkästi reagoivalle ihmisryhmälle, asuntoa ei voitaisi pitää virheellisenä pelkästään tämän poikkeuksellisen seikan vuoksi. Eri asia on, että asunto saattaa tällöinkin olla virheellinen esimerkiksi sen vuoksi, että myyjä on ollut tietoinen ostajan olosuhteista, esimerkiksi allergisuudesta tietylle materiaalille, mutta antanut materiaaleista puutteellisen tiedon tai jättänyt ostajalle tarpeellisen tiedon kokonaan antamatta.” (HE 14/1994 vp).

Rakennusvalvontaviranomaisen erheellinen hyväksyntä (esimerkiksi rakennustuotteen osalta) ei poista rakennusvirhettä asuntokauppalain kannalta.

Käytetyn asunnon kaupassa on ostajalla laajempi selonottovelvollisuus kaupan kohteesta kuin uuden asunnon kaupassa. Erityisesti näin on laita silloin, kun uusi asunto myydään sen rakentamisvaiheessa. Jos uusi asunto on sen sijaan sitä myytäessä valmis, noudatetaan asunnon tarkastuksen osalta käytettyjä asuntoa koskevia oikeusohjeita.

Käytetyn asunnon kaupassa noudatetaan pääsääntöisesti kahden vuoden määräaika, jonka kuluessa ostajan tulee ilmoittaa myyjälle virheestä ja siihen perustuvista vaatimuksista. Uuden asunnon kaupassa tulee myyjän järjestää vuositarkastus, jossa todetaan asunnossa ilmenneet virheet. Vuositarkastus on toimitettava aikaisintaan 12 kuukautta ja viimeistään 15 kuukautta sen jälkeen, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt rakennuksen käyttöönotettavaksi.

Asuntokauppalaki antaa osakkeenostajille mahdollisuuden valita rakentamisvaiheessa erityinen rakennustyön tarkkailija. Tarkkailijan tehtävänä on seurata, että yhtiön rakennus valmistuu rakentamista koskevan sopimuksen mukaisesti. Tarkkailijan toimikausi kestää rakentamisvaiheen loppuun ja hänen palkkiostaan vastaa osakeyhtiö, jonka menoihin palkkio saadaan lisätä taloussuunnitelmasta riippumatta (AsuntokauppaL 2 luvun 22 §). Näin ollen tarkkailijan palkkio koituu viime kädessä asuntojen ostajien maksettavaksi. Tarkkailijalta edellytetään tehtävän edellyttämä ammattipätevyys eikä hän saa olla riippuvuussuhteessa rakennustyön suorittajaan tai perustajaosakkaaseen. Tarkkailijan toiminta ei sinänsä vaikuta osakkeenomistajien oikeudelliseen asemaan, vaan tarkkailijan tehtävä on enemmän monensuuntainen tiedon välittäminen. Tarkkailija voidaan asettaa siinä vaiheessa, kun vähintään neljäsosasta yhtiön asunnoista on tehty luovutussopimukset ja osakkeenostajien kokous on kutsuttu koolle. Käytännössä rakentamisvaiheen aikaisia rakennustyön tarkkailijoita asetetaan harvoin.

Maakaari

Maakaari (MK, 540/1995) sisältää kaupanvastuun osalta samantapaisia säännöksiä virheistä kuin asuntokauppalaki. Maakaari koskee kiinteistön tai kiinteistön osan luovutusta. Maakaari koskee yhtä hyvin yksityishenkilöiden välisiä luovutuksia kuin kiinteistön ostamista elinkeinonharjoittajalta. Kiinteistö (rakennus) voi sijaita myös vuokramaalla, jolloin huomioon otettavaksi tulee maanvuokralaki (258/1966). Vuokraoikeuden siirto rinnastuu tällöin kiinteistön luovutukseen. Yhdellä kiinteistöllä voi olla lukuisia omistajia (esimerkiksi perinnön kautta). Silloin on kysymys yhteisomistussuhteesta, johon sovelletaan eräistä yhteisomistussuhteista annettua lakia (180/1958). Mutta pientalokiinteistö voidaan omistaa myös osakeyhtiönä, esimerkiksi asunto-osakeyhtiönä. Paritalokiinteistöjä hallinnoidaan usein asunto-osakeyhtiömuodossa.

Asuntokauppalakiin verrattuna ostajalla on kiinteistön kaupassa periaatteessa aikaa viisi vuotta kaupanteosta vedota kaupan virheeseen. Mutta samoin kuin käytetyn asunnon kaupassa asuntokauppalain mukaan, tulee virheeseen vedota kohtuullisessa ajassa sen havaitsemisesta. Toinen ero liittyy tarkastus- ja tiedonantovelvollisuuksiin. Kiinteistön, kuten vanhan omakotitalon kauppaan, sisältyy enemmän riskejä rakennuksen piilevistä ja havaittavistakin virheistä. Ostaja ei maakaaren mukaan saa laaturvirheenä vedota seikkaan, joka olisi voitu havaita kiinteistön tarkastuksessa ennen kaupan tekemistä. Ostajalla ei toisaalta ole velvollisuutta ilman erityistä syytä tarkistaa myyjän kiinteistöstä antamien tietojen paikkansapitävyyttä eikä ulottaa tarkastusta seikkoihin, joiden selvittäminen edellyttää teknisiä tai muita tavanomaisesta poikkeavia toimenpiteitä (MK 2 luvun 22 §). Omakotitalon vaihtaessa omistajaa ei myöskään yleensä ole kysymys asuntoyhtiöstä ja asuntoyhtiön osakkeiden myynnistä. Asunto-osakeyhtiölaki asettaa taloyhtiölle tarkkaan säänneltyjä velvoitteita esimerkiksi tulevien korjausten ennakoinnin osalta. Vanhan omakotitalon kaupassa ei yleensä ole käytettävissä vastaavanlaisia keskipitkän tai pitemmän aikavälin korjausten tarpeen arviointia. Kiinteistönvälittäjän rooli onkin maakaaren piiriin kuuluvissa kaupoissa selkeästi tärkeämmässä roolissa kuin asunto-osakkeita myytäessä. Kiinteistönvälittäjän korvausvastuusta säädetään kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetussa laissa (1074/2000). Toisaalta, mitään velvoitetta käyttää kiinteistönvälittäjää ei lainsäädäntöön sisälly.

Kuntotutkimukset ja kuntoarviot ovat yleistyneet vanhoja omakotitaloja myytäessä. Kiinteistönvälittäjät ovat myös lähteneet kehittämään palveluja, joiden tarkoituksena on luotettavan kuntotutkimuksen kautta antaa tietynasteista suojaa piilevistä virheistä. On myös tehty esityksiä siitä, että kuntotutkimuspalveluja antaville asetettaisiin lainsäädäntöteitse pätevyysvaatimuksia ja viime kädessä heiltä vaadittaisiin virallista auktorisointia. Mallia esityksille on saatu rakennusten energiatodistuksista ja niiden laatijoille asetetuista pätevyysvaatimuksista.

Talopakettien kauppa kuuluu taas kuluttajansuojalain (38/1978) piiriin. Taloelementtien kauppaa ja rakennusurakkaa koskevaa kuluttajansuojalain 9 luvun säännöksiä sovelletaan elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin sopimuksiin. Talopakettien toimitussisällön laajuus vaihtelee, mutta yhteistä on asennusvalmiiden rakennusosien toimitus ja sopimuksesta riippuen myös niiden paikoilleen asennus eri asteisesti. Toimeksisaajan (elinkeinonharjoittajan) suorituksessa on virhe muun muassa, jos se ei vastaa luovutusajankohtajana voimassa olleissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja taikka hyvään rakentamistapaan sisältyviä vaatimuksia. Virheenä pidetään myös sitä, ettei elementtien asennusta tai urakkaa taikka muuta toimeksisaajan velvollisuuksiin kuuluvaa tehtävää ole suoritettu ammattitaitoisesti ja huolellisesti.

Riitojen ratkaisumenettelykin vaihtelee sen mukaan, minkä tyyppisen asumiskohteen kaupasta kulloinkin on ollut kysymys. Kuluttajan asemassa oleva voi tehdä maksuttoman valituksen kuluttajariitalautakuntaan. Valittaa voi asuntokaupasta, talopakettikaupasta, rakennusurakasta tai remontistakin. Kuluttajariitalautakunta antaa ratkaisusuosituksia. Lainmuutosten jälkeen myös asuntoyhteisö saa esittää vaatimuksia kuluttajariitalautakunnassa. Tarve vaatimusten esittämiseen voi aktualisoitua esimerkiksi, kun kysymys on erimielisyydestä asuntoyhteisön kunnossapitovastuun ulottuvuudesta. Jonkin verran käytetään Kauppakamarin hyväksymiä HTT-tavarantarkastajia, jotka antavat puolueettomia asiantuntijalausuntoja esimerkiksi rakennusten kosteusvaurioista. Seuraavassa joitakin kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksia:

Kuluttajariitalautakunta 7.9.2001: Kysymys oli ullakolle rakennetun uuden asunnon kaupasta vuonna 1945 rakennetussa talossa. Ostajille selvisi noin 1,5 vuotta kaupanteon jälkeen saamastaan kutsusta ylimääräiseen yhtiökokoukseen, että talon perustukset olivat painuneet puupaalujen lahoamisen vuoksi ja että tätä oli seurattu jo joitakin vuosia. Myyjä kieltäytyi hyvityksestä. Lautakunta katsoi, että kysymys on seikasta, josta ostajat ovat perustellusti saattaneet olettaa saavansa tiedon. Kun näin ei ole tapahtunut, myyjän on katsottava laiminlyöneen tiedonantovelvollisuutensa ostajia kohtaan ja laiminlyönnin voidaan olettaa vaikuttaneen kauppaan. Asunnossa oli asuntokauppalain 4 luvun 15 §:n tarkoittama virhe. Lautakunta suositti yksimielisesti hinnanalennusta asunnon osalle tulleiden perustusten korjauskulujen määrän.

Kuluttajariitalautakunta 4.12.2000: Kysymys oli käytetyn asunto-osakkeen kaupasta yhtiössä, jossa oli omakotitalo ja kaksi paritaloa. Kaupan kohteena oli omakotitalohuoneisto (A 1). Kaupanteon jälkeen oli yhtiön B- ja C-rakennusten salaojituksessa ja sadevesin johtamisessa havaittu vikoja ja puutteita, joiden korjaamiseksi yhtiö oli ottanut lainaa. Kaupan kohteena olevassa asunnossa ei todettu olevan rakennusvirheitä tai mitään muutakaan vikaa tai puutetta. Myyjä ei ollut antanut kohteesta virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Lautakunta kuitenkin katsoi yksimielisesti, että ilmenneet korjaustarpeet ovat olleet epätavanomaisia, kun otetaan huomioon niiden suuruus, yhtiön rakennusten ikä (1964 ja 1991) ja että ne ovat johtuneet rakentamismääräysten vastaisesta rakentamisesta. Tämän vuoksi ostajalla oli oikeus hinnanalennukseen.

Kuluttajariitalautakunta 1.12.2005: Kysymys oli rakentamisvaiheen aikaisesta uuden asunto-osakkeen kaupasta kerrostalossa. Lautakunta katsoi, että asunnon viimeistelyssä on ollut joitakin puutteita. Niiden korjaamatta jättämisestä ei kuitenkaan ollut esitetty näyttöä eikä puutteista ollut esitetty riittävää selvitystä. Lautakunta katsoi jääneen näytämättä, että asunnossa olisi ollut asuntokauppalain 4 luvun 14 §:ssä tarkoitettuja virheitä eikä suosittanut hinnanalennusta. Makuuhuoneen ikkunan osalta asunto ei vastannut soveltuvaa, joten tältä osin oli kysymys asunnon virheestä. Lautakunta arvioi yksimielisesti virhettä vastaavaksi hinnanalennukseksi 100 euroa.

Kuluttajariitalautakunta 18.4.2008: Kuluttaja A oli tilannut taloelementtitoimituksen talotehtaalta B. B:n arkkitehti oli sijoittanut talon virheellisesti tontille ja liian lähelle naapurialueita, mistä A:lle oli aiheutunut 5120 euron lisäkulu naapurille maksetusta rasitteesta. B:n mukaan viranomaisen ja pääsuunnittelijan olisi tullut puuttua virheellisyyteen katselmuksissa, mitä ei ollut tapahtunut. Kuluttajariitalautakunnan mukaan B vastaa suorituksestaan A:lle kuluttajasuojalain mukaisesti huolimatta rakentamista koskevan lupa- ja valvontajärjestelmän olemassaolosta, toiminnasta ja mahdollisista puutteista.

Suorituskyvyttömyysvakuus

Asuntokauppalaki sisältää seikkaperäisiä säännöksiä rakentamisvaiheen ja sen jälkeen vaadittavista vakuuksista. Säännökset liittyvät uusiin asuntoihin eikä niitä sovelleta käytettyjä asuntoja myydessä. Kuluttajan turvaksi säädettyjä vakuussäännöksiä ei myöskään sovelleta, jos yhtiön rakennuksissa on tai tulee olemaan yhteensä enintään kolme asuinhuoneistoa eikä kysymyksessä ole asunto-osakeyhtiö eikä asunto-osuuskunta.

Vakuuksista suorituskyvyttömyysvakuudella on kiinnekohtia rakennusvalvontaan (Asuntokauppalaki 2 luvun 19–19 c §). Perustajaosakkaalta edellytettävällä vakuudella turvataan muun muassa rakennusvirheiden korjaamista tilanteessa, jossa perustajaosakas ei suorituskyvyttömänä velvoitteistaan suoriudu. Vakuus, jonka suuruus on 25 prosenttia rakennuskustannuksista, voi olla vakuutus, pankkitakaus tai Kilpailu- ja kuluttajaviraston vahvistamat ehdot täyttävä muu takaus. Vakuuden tulee olla voimassa, kunnes kymmenen vuotta on kulunut siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen hyväksyi rakennuksen käyttöönotettavaksi.

Rakennusvalvontaviranomainen toteaa asuinrakennuksen käyttöön hyväksymiseksi tarvittavan loppukatselmuksen yhteydessä, onko sille toimitettu todistus asuntokauppalaisissa tarkoitettua suorituskyvyttömyysvakuudesta (RakMK A1 määräys 10.6). Jos todistusta ei toimiteta, rakennusvalvontaviranomaisen on ilmoitettava siitä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle viipymättä loppukatselmuksen toimittamisen jälkeen. Todistuksen toimittamatta jättäminen ei estä loppukatselmuksen suorittamista. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä ei ole selvittää tai tarkistaa vakuuden asianmukaisuutta. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuuluu tarvittaessa tutkia, onko asianomainen laiminlyönyt asuntokauppalaisissa säädetyn velvoitteen.

Hyvä rakennustapa

Hyvä rakennustapa mainitaan yleisenä tavoitteellisenä vaatimuksena MRL 117 §:n 5 momentin ja 149 §:n 1 momentin säännöksissä. MRL 117.5 §:n mukaan rakentamisessa tulee ”muutoinkin” noudattaa hyvää rakennustapaa. MRL 120 §:n 1 momentin mukaan rakentamista koskeva suunnitelma on laadittava siten, että se täyttää muun muassa hyvän rakennustavan vaatimukset. MRL 149.1 § edellyttää rakennustyön suorittamista siten, että se täyttää maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. Asemakaavan tarkoitusta koskeva MRL 50 §:n oikeusohje vuorostaan linjaa asemakaavan erääksi tarkoitukseksi rakentamisen ja muun maankäytön ohjaamisen hyvän rakentamistavan edellyttämällä tavalla.

Hyvä rakennustapa (tai rakentamistapa) esiintyy yleisenä vaatimuksena muussakin lainsäädännössä. Asuntokauppalain uuden asunnon kauppaa koskevan 4 luvun 14 §:n 4 kohdan mukaan asunnossa on virhe, jos rakentamista tai korjausrakentamista ei ole suoritettu hyvän rakentamistavan mukaisesti taikka ammattitaitoisesti ja huolellisesti. Kuluttajasuojalain taloelementtien kauppaa ja rakennusurakkaa koskevan 9 luvun 13 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan toimeksisaajan suorituksessa on virhe, jos suoritus ei vastaa luovutusajankohtana voimassa olleissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja taikka hyvään rakentamistapaan sisältyviä vaatimuksia. Asunto-osakeyhtiölain 4 luvun 1 §:n 3 kohta edellyttää kunnossapitotyön suorittavan yhtiön tai osakkeenomistajan huolehtivan siitä, että työssä noudatetaan hy-

vää rakennustapaa. Yhtiöllä on oikeus valvoa, että osakkeenomistajan kunnossapitotyö suoritetaan rakennusta ja kiinteistöä vahingoittamatta, hyvän rakennustavan mukaisesti sekä noudattaen yhtiön tai toisen osakkeenomistajan asettamia ehtoja (AsOyL 4 luvun 9 §). Osakkeenomistajalle kuuluu suoraan velvoite huolehtia siitä, että muutostyö huoneistossa suoritetaan hyvän rakennustavan mukaisesti (AsOyL 5 luvun 1 §).

Rakennusurakan yleisiin sopimusehtoihin (YSE 1998) sisältyy vakioehtoja hyvän rakentamistavan noudattamisesta. Urakoitsijan tulee suorittaa sopimuksenmukainen tehtävänsä ammattitaidolla noudattaen voimassa olevia rakentamista koskevia säädöksiä ja hyvää rakentamistapaa (YSE 1998 1 §). YSE:n 15 § määrittelee hyvän rakentamistavan ”vastaavanlaisissa rakennustöissä yleensä noudatettavaksi menettelyksi hyvän ja kunnollisen työntuloksen aikaansaamiseksi”.

Vakiintuneesti on katsottu, että hyvä rakennustapa muuttuu ajan myötä. Hyvä rakennustapa on usein liitetty rakentamista koskevien viranomaismääräysten noudattamiseen. Viranomaismääräykset muuttuvat kaiken aikaa. Ei myöskään aina ole ollut niin, että viranomaismääräysten noudattaminen sinänsä olisi taannut hyvää lopputulosta. Tunnetaan myös tilanteita, joissa esimerkiksi korkeakoulutasoisessa opetuksessa on suositeltu sittemmin epäluotettavaksi osoittautuneita suunnitteluratkaisuja.

Rakennusvalvonnan kannalta tilanne on osittain sekava. Yksityisoikeudellinen lainsäädäntö ja urakkasopimusten vakioehdot tulkitsevat mielellään hyvän rakennustavan tarkoittavan sitä, että rakentamisessa noudatetaan kulloinkin voimassa olevia viranomaistaatimuksia. Kuitenkin samaan aikaan rakennusvalvonnan tehtävänä on huolehtia ”vain” yleisen edun valvomisesta. Rakennusvalvonnan tehtävä ei varsinkaan vastuumielessä ulotu kaikkiin niihin rakentamisen yksityiskohtiin, joista hyvä ja kunnollinen työntulos syntyvät. Käytännössä rakennusvalvonnalla ei edes ole mahdollisuuksia ulottaa esimerkiksi työnaikaista valvontaansa niin tarkaksi, että kohteen voitaisiin riidattomasti todeta vastaavan hyvän rakennustavan vaatimuksia. Vastuu hyvästä ja hyvän rakennustavan mukaisesta lopputuloksesta kuuluu muille kuin viranomaisille. Ainoa taho, joka maankäyttö- ja rakennuslaissa on varsinaisesti mainittu rakennustyön laadusta vastuullisena, on vastaava työnjohtaja (MRL 122 §).

Viranomaisen taholta luvan saanut ja viranomaisen käyttöön hyväksymä rakennus ei sisällä perusoletusta siitä, että rakennus olisi kaikilta osin rakennettu noudattamalla hyvää rakennustapaa. Viranomaisen luottaa hyvin pitkälle esimerkiksi rakennustyön tarkastusasiakirjaan, jonka yhteenveto arkistoidaan viranomaisen toimesta. Käytännössä on havaittu, että tarkastusasiakirjoihin on vastuuhenkilöiden toimesta kuitattu asioiden olevan kunnossa, vaikka myöhemmin ilmenee, ettei näin ole ollut laita.

Asunto-osakeyhtiölaki

Vuonna 2009 annettu ja 1.7.2010 voimaan tullut uusi asunto-osakeyhtiölaki tiukensi asunto-osakeyhtiöiden velvollisuutta tarkastella kiinteistön hoitoa pitkäjänteisesti. Varsinaisessa yhtiökokouksessa on esitettävä hallituksen kirjallinen selvitys tarpeesta sellaiseen yhtiön rakennusten ja kiinteistöjen kunnossapitoon yhtiökokousta seuraavan viiden vuoden aikana, joka vaikuttaa olennaisesti osakehuoneiston käyttämiseen, yhtiövastikkeeseen tai muihin osakehuoneiston käytöstä aiheutuviin kustannuksiin (AsOyL 6 luvun 3 §). Selvitys on myös osa isännöitsijäntodistusta (AsOyL 7 luvun 27 § ja AsOyA 2.2 §).

Laki myöskin tiukensi yhtiön hallituksen velvollisuutta ja vastuuta kunnossapito- ja muutostöiden valvonnasta. Jos ajatellaan vaikkapa märkätiloihin kohdistuvia korjaus- ja muutostöitä, niin taloyhtiöllä on luontainen intressi ja viranomaisista paremmat mahdollisuudet huolehtia siitä, että työ tapahtuu kaikilta osin hyvän rakennustavan mukaisesti. Taloyhtiön edellyttämä valvoja voi todentaa, että kosteudeneristykset on toteutettu oikeaoppisesti ja oikeilla materiaaleilla. Viranomaisen suorittamassa loppukatselmuksessa joudutaan luottamaan tarkastus-

asiakirjan paikkansapitävyyteen. Asunto-osakeyhtiölain tiukennukset ovatkin johtaneet siihen, että rakennusvalvonta on voinut yksinkertaistaa omia viranomaishyväksyntäprosessejansa. Taloyhtiöt hoitavat tehtäviä, joiden aikaisemmin katsottiin lankeavan viranomaisille.

Asunto-osakeyhtiölaki käsittelee eri luvuissa kunnossapitoa (4 luku) ja muutostöitä (5 luku). Molempiin lukuihin sisältyy säännökset, joiden mukaan silloin kun työhön tai muutokseen tarvitaan viranomaisen lupa, hallituksen on haettava lupa tai valtuutettava osakas hakemaan se (4 luvun 10 § ja 5 luvun 5 §). Tietyissä tilanteissa on tuomioistuimella mahdollisuus oikeuttaa osakas hakemaan tarvittava lupa.

Asuntojen käyttötarkoitukset ja niiden muutokset suhteessa yhtiöjärjestykseen ovat olleet toistuvasti esillä tuomioistuimissa. Rakennusluvassa vahvistettu käyttötarkoitus voi poiketa yhtiöjärjestykseen merkitystä. Rakennusluvan mukainen käyttötarkoitus voi olla yhtiöjärjestyksen kannalta laajempialainen, mutta myös rajoitetumpi. Rakennusvalvonta tarkastelee tilanne maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta, jolloin myös kaavamääräykset tulevat huomioon otettaviksi.

KHO 1991 A 72: Rakennuksen käyttötarkoitus ei olennaisesti muuttunut, kun asemakaavan mukaisella omakotirakennusten ja muiden enintään kaksiasuntoisten asuinrakennusten alueella sijaitseva omakotitalo haluttiin muuttaa psykiatristen potilaiden kuntoutuskodiksi. Rakennukseen oli tarkoitus sijoittaa kuusi asukasta, joiden päivittäisiä toimintoja ja kuntoutusta ohjasi kaksi erikoissairaanhoitajan koulutuksen saanutta viranhaltijaa.

KKO 1992:9: Kunta oli käyttänyt asunto-osakeyhtiön asuinhuoneistoa perhepäivähoidon järjestämiseksi siten, että kaksi hoitajaa oli arkipäivisin hoitanut huoneistossa enintään kahdeksaa lasta. Huoneistoa ei katsottu käytetyn oleellisesti muuhun kuin aiottuun tarkoitukseen. Huoneiston päiväkäytöstä oli aiheutunut vähäistä tavanomaisesta asumisesta aiheutuvaa häiriötä lähinnä yöttöissä olleille asukkaille.

KKO 2005:96: Asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä liikehuoneistoksi määrätyn huoneiston käyttötarkoitus oli rakennusluvassa määriteltä myymälähuoneistoksi. Osakkaan vaatimukseen saada muuttaa huoneisto ravintolaksi oli sovellettava, mitä asunto-osakeyhtiölaissa säädetään muutostöistä. Sen seikan arviointi, salliiko huoneistoa koskeva rakennuslupa huoneiston käyttämisen ravintolana, kuului rakennusvalvontaviranomaisille. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä oli veloitettu lopettamaan huoneiston käyttö ravintolatoiminnan harjoittamiseen rakennusluvan vastaisesti. Huoneiston käyttäminen ravintolana edellytti huoneistoa koskevan rakennusluvan muuttamista käyttötarkoituksen osalta, josta päättäminen ei kuulunut yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Korkeimman oikeuden mukaan yhtiön velvollisuus muutosten vaatimien viranomaislupien hakemiseen riippui siitä, onko osakkaalla asunto-osakeyhtiölain mukaan oikeus sanottuihin muutoksiin. Osakkaalla oli oikeus saattaa kysymykset oikeudesta muutostöihin ja tarvittavien viranomaislupien hakemiseen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Energiatodistus

Rakennusten energiatodistusta koskeva lainsäädäntö on uudistunut 1.6.2013 lukien. Aiemmat säännökset eivät koskeneet vanhoja pientaloja. Jatkossa energiatodistus tarvitaan uudiskohdeiden lisäksi myös vanhan pientalon myynnin tai vuokrauksen yhteydessä. Ennen vuotta 1980 rakennetuille pientaloille energiatodistus tarvitaan vasta siirtymäajan jälkeen 1.7.2017 alkaen. Myös eräille muille rakennustyypeille on siirtymäaikoja.

Loma-asunnot, suojellut rakennukset ja alle 50 neliömetrin suuruiset rakennukset on vapautettu energiatodistuksesta, samoin eräät muut, rakennuksen energiatodistuksesta annetussa laissa (50/2013) määritellyt rakennukset.

Kun uudisrakentamista varten haetaan rakennuslupaa, tulee energiatodistuksella osoittaa rakennuksen arvioitu energiatehokkuus. Todistus on korvattava täydennetyllä tai tarkennetulla todistuksella ennen rakennuksen käyttöönottoa, jos todistus on puutteellinen tai tiedot tarkentuvat hankkeen edetessä.

Myynti- ja vuokrautilanteessa tulee olla nähtävillä voimassa oleva rakennuksen tai sen osan energiatodistus. Samoin myyntiä tai vuokrausta koskevassa julkisesti esille laitetussa ilmoituksessa tulee mainita myytävää tai vuokrattavaa kohdetta koskeva energiatehokkuutta koskeva tunnus.

Energiatodistuksen saa laatia henkilö, jonka pätevyys on todettu ja voimassa, joka on rekisteröity energiatodistusten laatijoista pidettävään rekisteriin ja jonka osalta toiminnan harjoittamisen yleiset edellytykset täyttyvät (L rakennuksen energiatodistuksesta 12 §). Energiatodistuksen laatijan pätevyyttä haetaan pätevyyden toteajalta. Ympäristöministeriö nimeää määrääjäksi tai toistaiseksi pätevyyden toteajaksi yhteisön tai säätiön, joka täyttää toteajalle asetetut vaatimukset. Pätevyyden toteajina toimivat KIINKO (Kiinteistöalan Koulutussäätiö) ja Fise Oy (Rakennus-, LVI- ja kiinteistöalan henkilöpätevyydet). Lain operatiivisena valvojana toimii Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Energiatodistukset tulee toimittaa ARA:lle, joka tarkastaa kunakin vuonna laadituista energiatodistuksista määräosan.

2.3 Muu viranomaisvastuu

Rakentamisen kautta syntyviä tiloja säännellään lukuisissa laeissa, joissa on kysymys julkisen vallan niille asettamista vaatimuksista. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö on niistä vain eräs, vaikkakin keskeisin. Muita huomioon otettavia lakeja ovat muun muassa terveydensuojelulaki, tupakkalaki, jätelaki, työturvallisuuslaki ja pelastuslaki.

Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulaki (TervSuojL, 763/1994) asettaa terveydellisiä vaatimuksia asunnolle ja muulle oleskelutilalle. Asunnon osalta sisältyy lakiin yleinen säännös, jonka mukaan asunnon ja muun sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa (TervSuojL 26 §). Työpaikkojen osalta vaatimuksia annetaan työturvallisuuslaissa.

Jos asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyy terveyshaittaa, sovelletaan terveydensuojelulain 27 §:n säännöstä. Terveyshaitalla tarkoitetaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä. Todetusta terveyshaitasta voi kunnan terveydensuojeluviranomainen velvoittaa sen, jonka menettely tai toimenpide on syynä epäkohtaan, ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Terveyshaitta voi ilmetä meluna, tärinä, hajuna, valona, mikrobeina, pölynä, savuna, liiallisena lämpönä tai kylmyytenä, kosteutena, säteilynä tai muuna niihin verrattavana.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on mahdollisuus käyttää pakkokeinoja. Pakkokeinoina tunnetaan uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä on valmisteltu lakiehdotus terveydensuojelulain muuttamisesta (STM056:00/2012). Asuntojen ja muiden oleskelutilojen terveyshaittojen ehkäisemiseen, vähentämiseen ja poistamiseen liittyviä säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi. Muutoksella pyritään yhtenäistämään terveydellisiä olosuhteita koskevia selvityksiä ja tutkimuksia tekevien ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksia ja hyväksymismenettelyä. Lisäksi lain nojalla annettaisiin uusi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetus asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista. Nykyisin ympäristöterveydenhuollon valvonnassa

oleva sosiaali- ja terveysohje (2003) siirrettäisiin asetukseksi sen mukaan, mitä terveydensuojelulaissa säädetään. Ohjeen soveltamisessa on käytetty erillistä soveltamisopasta.

Ehdotus selventää kiinteistön omistajan ja asunnon tai oleskelutilan haltijan välistä vastuunjakoa terveyshaitan poistamista koskevissa tilanteissa. Asuntoa tai muuta oleskelutilaa koskevan määräyksen antaminen edellyttäisi terveydensuojeluviranomaisen tarkastusta.

Vuositasolla kuntien terveydensuojeluviranomaisissa käsitellään asuntojen ja muiden oleskelutilojen valvontaan liittyviä tapauksia noin 10 000 kappaletta.

Osa todetuista terveyshaittatapauksista johtaa tiloissa tapahtuviin muutos- ja korjaustöihin. Yleensä silloin ylittyy maankäyttö- ja rakennuslain lupakynnys. Rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin. Luvanvaraisuutta arvioitaessa ei merkitystä ole sillä, että korjaus- ja muutostyöllä on tarkoitus parantaa vallitsevaa tilannetta.

Työturvallisuuslaki

Työturvallisuuslaki (738/2002) sisältää lukuisia seikkaperäisiä säännöksiä työympäristön suunnittelusta, työpaikan rakenteellisesta ja toiminnallisesta turvallisuudesta ja terveellisyydestä sekä muidenkin kuin työnantajan velvollisuuksista vaikutettaessa työn turvallisuuteen. Valtioneuvoston asetus työpaikkojen turvallisuus- ja terveellisyysvaatimuksista (2003/577) antaa lisää täsmentäviä säännöksiä työpaikan tiloista, valaistuksesta, liikennereiteistä, paloturvallisuudesta jne.

Suunnittelijaa koskee työturvallisuuslain yleinen huolehtimisvelvollisuus. Työturvallisuuslain 57 §:n mukaan sen, joka toimeksiannosta luovuttaa työympäristön rakennetta, työtilaa, työ- tai tuotantomenetelmää, konetta, työvälinettä tai muuta laitetta koskevan suunnitelman, on huolehdittava siitä, että suunnitelmassa on sen kohteen ilmoitetun käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla otettu huomioon työturvallisuuslain vaatimukset.

Työsuojeluviranomaisina toimivat aluehallintovirastot hoitavat työsuojelutehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa. Työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksista säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006). Työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräajassa. Velvoitteen antamista edeltää kehoitusmenettely siten kuin em. laissa tarkemmin säädetään. Velvoitteen tehosteena voidaan käyttää uhkasakkoa tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaa siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

Varsinaisen rakennustyön osalta on annettu lukuisa määrä säädöksiä, jotka koskevat mitä erilaisimpia rakennustyön toteuttamisen turvallisuuskysymyksiä. Jokaiseen rakennushankkeeseen tulee nimetä hankkeen vaativuutta vastaava pätevä turvallisuuskoordinaattori (VN:n A rakennustyön turvallisuudesta 205/2009). Rakennuttajan on huolehdittava siitä, että turvallisuuskoordinaattorilla on riittävä pätevyys, asianmukaiset toimivaltuudet ja muut edellytykset huolehtia rakennushankkeesta. Turvallisuuskoordinaattorina voivat toimia esimerkiksi pääsuunnittelijat ja muut suunnittelijat sekä rakennustyön valvojat. Ennen rakennushankkeen päättymistä tulee rakennuttajan laatia rakennuskohteen ylläpitoa, huoltoa, kunnossapitoa ja korjaamista koskevat kirjalliset käyttö- ja huolto-ohjeet, jotka sisältävät riittävät työturvallisuus- ja terveystiedot (VN:n em. A 7.5 §).

Turvallisuuskoordinaattorin on tehtävä yhteistyötä päätoteuttajan kanssa rakentamisen turvallisuutta koskevassa suunnittelussa ja rakennustyön toteuttamisessa. Päätoteuttajalla tarkoitetaan rakennuttajan nimeämää pääurakoitsijaa tai pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa taikka sellaisen puuttuessa rakennuttajaa itseään (VN:n em. A 2 §). Yhteisellä rakennustyömaalla tarkoitetaan vuorostaan rakennustyöpaikkaa, jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja.

Kouvolan hovioikeus 2.9.2009 ratkaisu 879: Rakennusurakan yleisten sopimusehtojen (YSE 1998) 4 §:n mukaan työmaan johtovelvollisuuksista vastaa pääurakoitsija. Mikäli kaupallisissa asiakirjoissa ei ole toisin sanottu, työmaan johtovelvollisuuksiin kuuluvat esimerkiksi lainsäädännön tarkoittamat päätoteuttajan velvollisuudet, kuten rakennusurakan yleisten sopimusehtojen (YSE 1998) 57.1 §:n mukaisten työsuojeluvälitteiden toteuttaminen. P Oy on ollut rakennustyömaan pääurakoitsija. Yhtiö on mainittu pääurakkaa koskevassa urakkasopimuksessa työmaan johtovelvollisuuksista vastaavana päätoteuttajana. Maanrakennusurakka on mainittu pääurakkaa koskevassa sopimuksessa kohdassa muut urakoitsijat ja tilaajan hankinnat. Lisäksi urakkasopimuksessa on mainittu, että sopimukseen sovelletaan rakennusurakan yleisiä sopimusehtoja (YSE 1998). Yhtiöllä on siten ollut rakennusurakan yleisten sopimusehtojen, työturvallisuuslain sekä valtioneuvoston rakennustyön turvallisuudesta antaman päätöksen mukaisesti vastuu koko työmaa-alueen työturvallisuudesta riippumatta siitä, ettei maanrakennusurakkaa ollut alistettu pääurakkaan ja siitä, että työtapaturma on sattunut yhtiön oman urakka-alueen ulkopuolella. Maanrakennusurakka on kuulunut työturvallisuuslaissa tarkoitetulla tavalla yhteiseen työmaa-alueeseen.

Pelastuslaki

Pelastuslaki (PelL, 379/2011) sisältää rakennusten palo- ja poistumisturvallisuutta koskevia yleisiä säännöksiä. Muita pelastuslain rakentamiseen liittyviä säännöksiä ovat esimerkiksi nuohousta, pelastussuunnitelmaa, palovaroittimia ja poistumisturvallisuusselvityksiä koskevat säännökset.

Uudisrakentamisen yhteydessä vaaditaan rakennettavaksi väestönsuoja siten kuin pelastuslaissa ja VN:n asetuksessa väestönsuojista (408/2011) tarkemmin säädetään. Väestönsuojan laitteista ja varusteista on annettu VN:n asetus (409/2011).

Pelastustoimi kuuluu sisäasiainministeriön hallinnonalaan. Aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Vapautusta väestönsuojan rakentamisvelvoitteesta haetaan aluehallintovirastolta. Kokonaan tai määräajaksi myönnettävän vapautuksen perusteena voi lain mukaan olla väestönsuojan rakentamisesta aiheutuvat tavanomaista huomattavasti korkeammat rakentamiskustannukset suhteessa asianomaisen rakennuksen rakentamiskustannuksiin (PelL 75 §). Toinen lain tuntema peruste on se, ettei väestönsuojan rakentaminen ilman suuria teknisiä vaikeuksia käy päinsä. Käytännössä vapautuksia on myönnetty äärimmäisen harvoin. Poikkeuksia väestönsuojalle säädettyistä teknisistä vaatimuksista tai koko- ja sijaintivaatimuksesta voi myöntää rakennusluvan myöntävä viranomais, pelastusviranomaisista kuultuansa.

Rakennusvalvonta toimii kiinteässä yhteistoiminnassa pelastusviranomaisten kanssa. Alueelliset pelastuslaitokset osallistuvat eri tavoin asiantuntijoina rakennussuunnitelmien ennakotarkastukseen.

Palotarkastukset kohdistetaan nykyään riskiarvioiden perusteella kohteisiin, joissa on suurimmat onnettomuusvarat. Kohteeseen, jossa harjoitettu toiminta tai olosuhteet aiheuttavat henkilö- tai paloturvallisuudelle tai ympäristölle tavanomaista suuremman vaaran, voi alueen pelastusviranomais määrätä hankkimaan sammutuskalustoa ja muita laitteita tai asentamaan automaattisen sammutuslaitteiston taikka ryhtymään muihin välttämättömiin toimenpiteisiin (PelL 82 §). Valmisteltaessa määräystä tulee pelastusviranomaisen kuulla rakennusvalvontaviranomaisista, jos turvallisuusvaatimusten toteuttaminen edellyttää rakennuslupaa tai toimenpidelupaa.

Henkilöturvallisuuden kannalta vaativiin kohteisiin, joissa paloturvallisuuden riskit johtuvat tilojen käyttötavasta ja henkilöiden rajoitetusta tai alentuneesta toimintakyvystä, tulee suunnittelun alkuvaiheessa laatia erityinen turvallisuus selvitys (RakMK E1 kohta 11.7). Turvallisuus selvityksen pohjalta määritetään rakenteelliset ja muut toimenpiteet riittävän turval-

lisuustason saavuttamiseksi. Turvallisuus selvitys laaditaan yhteistyössä kohteen suunnittelijoiden ja käyttäjien, turvallisuudesta vastaavien viranomaisten sekä muiden tarpeellisten tahojen kanssa. Turvallisuus selvityksen laatimisesta on julkaistu Suomen pelastusalan keskusjärjestöjen toimesta opas (SPEK opastaa no 18).

Muuhun kuin maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuden olennaisesti vaikuttavat tarkastukset on suoritettava MRL 153.1 §:n mukaan ennen rakennuksen käyttöön hyväksymistä. Tällaisia muuhun lakiin perustuvia tarkastuksia ovat esim. väestönsuoja-, palo-, sähkö- ja hissitarkastukset.

Tupakkalaki

Tupakkalaki (TupakkaL, 693/1976) sisältää säännöksiä tupakoinnin sallittavuudesta ravintolan tai muun ravitsemisliikkeen sisätiloissa. Tupakointi voidaan sallia ainoastaan tupakointiin hyväksytyssä erillisessä tupakointitilassa (TupakkaL 13 b §, 700/2006). Tupakointitila on mitoitettava kohtuullisen kokoiseksi suhteessa ravintolan tai muun ravitsemisliikkeen anniskelualan kokoon taikka asiakaspaikkojen määrään. Tupakointitilan rakentamisesta, kunnossapidosta ja korjaus- ja muutostyöstä on voimassa, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja sen nojalla säädetään (TupakkaL 13 d §, 700/2006). Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tupakointitilan vähimmäis- tai enimmäispinta-alasta taikka tilan pinta-alan suhteesta ravintolan tai muun ravitsemisliikkeen anniskelualan kokoon tai asiakaspaikkojen määrään. Asetus toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (225/1977) säättää tupakointitilan pinta-alaksi vähintään 7 m².

Tupakkalain noudattamisen yleinen johto ja ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja valvonta ja sen ohjaus Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira). Valvira ohjaa aluehallintovirastoja ja kuntia niille tupakkalain perusteella kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Järjestyslaki

Järjestyslaissa (612/2003) on rakennuksia ja mainostamista koskevia säännöksiä. Järjestyslain 5 §:n mukaan on rakennuksen tai rakennelman omistajan tai haltijan taikka hänen edustajansa huolehdittava siitä, ettei rakennuksesta, rakennelmasta tai muusta vastaavasta paikasta putoava lumi tai jää taikka muu esine tai aine aiheuta vaaraa ihmisille tai omaisuudelle.

Yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan häikäisevän tai harhauttavan valon taikka liikenteenohjauslaitetta muistuttavan tai muuten turvallisuutta vaarantavan mainoksen käyttäminen on järjestyslain 6 §:n mukaan kielletty. Tällaisen valon tai mainoksen käyttäjän on poliisin kehotuksesta viipymättä poistettava valo tai mainos.

Järjestyslain noudattamista valvoo poliisi. Toimivalta rakennusvalvonnan kanssa saattaa osittain mennä päällekkäin esimerkiksi mainoslaitteiden osalta. Myös katolta putoava lumi ja jää aiheuttavat toistuvasti yhteydenottoja rakennusvalvontaan. Rakennusvalvonnalle ei kuitenkaan kuulu kiinteistönomistajien ohjaaminen kattolumien poistamiseen, saati poistamistyön valvominen.

Tienvarsimainonnasta ja ilmoittelusta säädetään maantielaisissa (503/2005). Maantielain 52 §:n mukaan on asemakaava-alueen ulkopuolella sekä asemakaava-alueella maankäyttö- ja rakennuslain 83.4 §:n mukaisella liikennealueella kielletty maantien käyttäjille tarkoitettujen ulkomainosten asettaminen. Poikkeuksen kiellosta myöntää tienpitoviranomainen. Poikkeuslupahakemukset käsittelee keskitetysti koko maan osalta Pirkanmaan ELY-keskus. Luvattomia tienvarsimainoksia valvoo paikallinen ELY-keskus. Tarvittaessa Pirkanmaan ELY-keskus hakee aluehallintoviranomaiselta luvattoman mainoksen poistamista koskevan käskyn määräämistä ja sen tehostamista uhkasakolla tai teettämishallalla.

3 Infrastrukturi

3.1 Rakennuspaikka

Asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa (MRL 116.1 §). Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikan tulee olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, kuitenkin vähintään 2 000 neliometriä. Rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Lisäksi rakennukset on voitava sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta (MRL 116.2 §).

Rakentamisen lupamenettelystä säädetään MRL:n 19 luvussa. Luvun säännökset rakennuslupamenettelystä koskevat soveltuvin osin myös toimenpide-, purkamis- ja maisematyölupamenettelyä.

Rakennuslupahakemukseen on liitettävä selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa (MRL 131 §).

Asemakaava-alueella jaetaan rakennuskortteliin kuuluva alue yleensä asemakaavassa tontteihin. Tonttijako voi olla sitova tai ohjeellinen. Tonttijaon alueella rakennuspaikkana on säännönmukaisesti tontti.

Erilaiset tontin osia koskevat hallinnanjakosopimukset ovat yleistyneet. Sopimukset voivat olla sisällöltään vaihtelevia ja ne on mahdollista kirjata alioikeudessa maakaaren nojalla (Maakaari 14 luvun 3 §). Usein sopimuksissa oikeutetaan tontin osan haltija tai omistaja hakemaan rakentamiselle tarvittavat luvat ilman toisten osaomistajien myötävaikutusta. Viimeaikainen oikeuskäytäntö on ollut taipuvainen hyväksymään tällaisessa tilanteessa hallinnanjakosopimuksen mukaisen tontin osan haltijan kelpoiseksi hakemaan rakentamistoimenpiteelle lupaa.

KHO 2013:43: Rakennushankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta asemakaavan sitovan tonttijaon mukaiselle tontille. Rakennusluvan hakijana oli tontin yhteisomistaja. Rakennuslautakunta oli hylännyt rakennuslupahakemuksen, koska hakija ei hallinnut rakennuspaikkaa sen vuoksi, että tontin muut yhteisomistajat eivät olleet antaneet suostumusta luvan hakemiseen. Tontin muut yhteisomistajat olivat ennen rakennuslautakunnan päätöstä peruuttaneet suostumuksensa hankkeelle. Tontin hallinnan jakamisesta oli aikaisemmin tehty sopimus, joka oli kirjattu. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinnanjakosopimus voitiin ottaa huomioon rakennuspaikan hallintaa koskevana selvityksenä. Kun lisäksi otettiin huomioon hallinnanjakosopimuksen luonne pitkäaikaiseksi tarkoitettuna tontin maankäyttöä järjestävänä sopimuksena sekä muutoinkin asiakirjoista ilmenevät olosuhteet, tontin muiden yhteisomistajien yksipuolisella suostumuksen peruuttamisella ei ollut sellaista merkitystä, että rakennuslupahakemus olisi tästä syystä tulnut hylättyä.

Tulvavahinkojen osalta tilanne muuttuu vuoden 2014 alusta lukien. Laki poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta on kumottu lailla 1001/2011, joka tulee voimaan 1.1.2014. Jatkossa kiinteistönomistajien tulee itse varautua tulvavahinkoihin vakuutus-ten avulla.

Tulvariskien hallinnasta annetussa laissa (620/2010) annetaan tehtäviä valtion ja kuntien viranomaisille tavoitteena vähentää tulvariskejä ja edistää varautumista tulviin. Viranomais-ten on otettava soveltuvin osin huomioon maa- ja metsätalousministeriön tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaisesti hyväksymät tulvariskien hallintasuunnitelmat.

KHO 4.3.2013 t. 796 (lyhyt ratkaisuseloste): Rakennushankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. Asiassa oli selvitetty, että rakennus-

paikan kohdalla kerran sadassa vuodessa toistuva ylin laskennallinen tulvakorkeus HQ 1/100 oli N43 +75,40 metriä ja rakennuspaikan korkeus vaihteli välillä +74,38 – 74,93. Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon, mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttöavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta, rakennuspaikan oli katsottava sijaitsevan tulvavaara-alueella.

Kiinteistönmuodostamislaki

Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) lohkomista ja halkomista koskevilla säännöksillä on liittymäkohtia maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kiinteistönmuodostamisen ohjauksella pyritään siihen, että yksityiskohtaiset kaavat voidaan toteuttaa sekä kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen että kaavan ja tonttijaon mukaisen kiinteistöjaotuksen osalta (HE 265/2009 vp). Erityisesti silloin kun kiinteistö sijaitsee asemakaava-alueen ulkopuolella sisältää kiinteistönmuodostamislaki osittamisrajoituksia, joilla pyritään estämään ristiriitaisuuksia MRL:n kanssa.

Asemakaava-alueita koskee lohkomisen osalta yleinen oikeusohje, jonka mukaan lohkominen on suoritettava siten, että se ei vaaranna kaavan toteutumista (KML 32 §). Asemakaava-alueen ulkopuolella saadaan rakennuspaikaksi tarkoitettu kiinteistö muodostaa lohkomalla, jos muodostettava kiinteistö täyttää MRL:ssä sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset (KML 33 §). Laissa erikseen säädelyissä tilanteissa, kuten suunnittelutarvealueella ja asemakaavan laatimista varten asetetulla rakennuskieltoalueella, on lisäksi edellytyksenä, ettei vaikeuteta kaavoitusta, kaavan toteuttamista tai alueiden käytön muuta järjestämistä. Lisäedellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa siten kuin KML 33 §:n 2 momentti tarkemmin säätelee. Jos on epäselvää siltä osin sijaitseeko lohkottavaksi tarkoitettu määräala MRL 72 §:n mukaisella ranta-alueella, on toimitusinsinöörin siirrettävä asia ELY:n ratkaistavaksi. Määräala saadaan muodostaa kiinteistöksi myös tilanteissa, joissa ostaja maakaaren 2 luvun 34 §:n 2 momentin mukaan on menettänyt oikeutensa purkaa kauppa.

Toimitusinsinöörille on vielä säädetty erityinen informointivelvoite. Jos lohkomisen yhteydessä ilmenee, että asianosaisilla on virheellinen käsitys rakentamisen edellytyksistä, tulee toimitusinsinöörin selventää asianosaisille lohkomisen merkitystä MRL:ssä tai sen nojalla säädettyjen rakentamisen edellytysten arvioinnissa (KML 34 §). Hallituksen esityksessä todetaan, että epäselvissä tilanteissa toimitusinsinöörin tulee tarvittaessa ohjata asianosaiset kääntymään rakennusasioissa toimivaltaisen viranomaisen puoleen (HE 265/2009 vp, s. 10). Kiinteistötoimituksessa tapahtunut kiinteistön muodostaminen ei takaa MRL:n mukaisten rakentamisen edellytysten täyttymistä.

KHO 2013:60: Asiassa oli kysymys kahdesta erillisestä rakennushankkeesta, jotka kohdistuivat samasta emätilasta halkomalla muodostettuihin vierekkäisiin tiloihin. Alueella oli voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa emätilan alueelle oli osoitettu yksi rakennuspaikka. Yleiskaavassa oli kaavamääräyksiä rakennusten lukumäärästä ja rakennusoikeuden määrästä. Halkominen oli toimitettu yleiskaavan lainvoimaiseksi tulon jälkeen. KHO totesi, että rakennushankkeiden toteuttamisen edellytyksiä oli arvioitava suhteessa yleiskaavan kaavamääräyksiin. Tässä arvioinnissa oli kuitenkin samalla otettava huomioon, että kaavamääräykset kohdistuivat näihin rakennushankkeiden kohteina oleviin tiloihin yhteisesti. Kaavassa sallittua lisärakentamista ei siten voitu yksipuolisesti määrittellä vain toiselle emätilasta halkomalla muodostetulle tilalle kuuluvaksi.

Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on sallimisvelvoite yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamiseen (MRL 161 §). Jollei sijoittamisesta päästä sopimukseen, siitä päättää rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamista koskevasta muutoksesta päätettäessä noudatetaan soveltuvin osin KML 160 §:ää (MRL 162 §).

Maanvuokralaki

Maanvuokralaki (258/1966) sisältää säännöksiä tontinvuokrasta, muun asuntoalueen vuokrasta, rakennetun viljelmän sekä maatalousmaan vuokrasta sekä muusta maanvuokrasta. Säännökset koskevat vuokra-ajan pituutta, vuokramaalle tapahtuvaa rakentamista ja rakennuksia, vuokrasopimuksen rekisteröintiä ja siirto-oikeutta, vuokranantajan lunastusvelvollisuutta jne.

Erikseen on säädetty kunnan rakennusviranomaisen lausuntovelvollisuudesta. Rakennusviranomaisella tarkoitetaan lähinnä rakennusvalvontaa. Maanvuokralain 85 §:n mukaan kunnan rakennusviranomaisen tulee asianosaisen pyynnöstä antaa kirjallinen todistus vuokralle annettavaa tai vuokrattua kiinteistöä tai aluetta koskevasta kaavasta, tonttijaosta, rakennusjärjestyksestä, rakennuskiellosta tai muusta vuokra-alueen käytön kannalta merkityksellisestä määräyksestä sekä lausunto kiinteistön tai alueen soveltuvuudesta sille aiottuun tarkoitukseen.

Etuostolaki

Etuostolaki (608/1977) antaa kunnalle etuosto-oikeuden kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa laissa säädettyin rajoituksin. Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Erikseen on säädetty tilanteista, jolloin etuosto-oikeutta ei ole. Tärkein etuosto-oikeuden poissulkeva seikka liittyy luovutuksen kohteena olevan kiinteistön kokoon. Rajana on lähtökohtaisesti 5 000 neliometriä. Tätä rajaa ei sovelleta MRL 110 §:n mukaisella kehittämisalueella, kun asiasta on MRL 111 ja 112 §:n nojalla päätetty. Helsingissä, Espoossa, Kauniaisissa ja Vantaalla raja on tätä alempi, 3 000 neliometriä.

Lunastuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa maan lunastamisen lukuisissa eri tilanteissa. Lunastamista koskevat säännökset sisältyvät pääosin MRL 13 lukuun. Lain 14 luvussa, joka koskee yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuvia korvauksia, on myös liittymäkohtia lunastuslakiin (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, 603/1977). Samoin kehittämiskorvauksia koskevassa sääntelyssä MRL 12 a luvussa viitataan lunastuslakiin.

Lunastuslain tilusjärjestelyä koskevassa sääntelyssä kielletään vaikeuttamasta MRL:ssa tarkoitettujen kaavojen toteuttamista tai laatimista (LunastusL 23 §).

Myös eräissä muissa MRL:n tarkoittamissa korvaustilanteissa kuin kehittämiskorvauksessa ratkaistaan asia, jollei korvauksesta sovita, lunastuslain mukaisessa järjestyksessä. Tällaisia ovat muun muassa rakennusrasitteesta taikka sen muuttamisesta tai poistamisesta johtuva korvaus sekä yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta aiheutuva korvaus (MRL 161 §).

Kiinteistörekisterilaki

Kiinteistörekisterilain (392/1985) 5 § osoittaa kiinteistörekisterin pitämisen maanmittauslaitoksen maanmittaustoimistojen tehtäväksi. Muilla asemakaava-alueilla paitsi ranta-asemakaava-alueilla pitää kiinteistörekisteriä kuitenkin kunnan kiinteistöinsinööri, jos kunta päättää ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pidosta. Näin on asian laita lähinnä suurissa kaupungeissa ja niiden asemakaava-alueilla.

Kiinteistörekisteri käsittää kiinteistöjen ominaisuustiedot ja sijaintitiedot. Kiinteistörekisteri muodostaa yhdessä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin kanssa kiinteistötietojärjestelmän (KTJ).

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä on useita säännöksiä, jotka edellyttävät merkin­nän tekemistä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kehittämiskorvaus (MRL 91 p §), rakenta­miskehotus (MRL 97 §), rakennusrasite (MRL 158–159 §, MRA 81 §), rasitejärjestely (MRL 160 §), yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen (MRL 161 §) ja kiinteistöjen yhteisjär­jestely (MRL 164 §) saavat täydellisen sitovuutensa vasta kun ne on rekisteröity.

Rakennusvalvonnan käyttämistä pakkokeinopäätöksistä (MRL 24 luku), kuten uhkasakos­ta ja teettämisuudesta, ilmoitetaan myös kirjaamisviranomaiselle (UhkasakkoL 19 §).

Viestintämarkkinalaki

Viestintämarkkinalain (393/2003) 10 luku sisältää säännöksiä telekaapelin sijoittamisesta. Lain 100 §:ssä viitataan suoraan maankäyttö- ja rakennuslakiin ja todetaan, että teleyrityksen oikeudesta sijoittaa telekaapeli toisen omistamalle tai hallitsevalle alueelle säädetään MRL:ssä. Kysymys on MRL 161–163 §:istä. Viestintämarkkinalain 100 §:n 2 momentissa säädetään, että teleyrityksen oikeus telekaapelin ym. sijoittamiseen voi perustua myös raken­nusvalvontaviranomaisen päätökseen siten kuin viestintämarkkinalaissa säädetään.

Viestintämarkkinalain 101.2 § edellyttää, että telekaapelin sijoittamisessa on otettava huomioon voimassa oleva kaavoitus ja muu maankäytön suunnittelu sekä maisemalliset ja ympäristönäkökohdat.

Jos osapuolet eivät pääse sopimukseen telekaapelin sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsevalle alueelle, on teleyrityksen laadittava telekaapelisuunnitelma. Suunnitelma on asetettava julkisesti nähtäville ja lähetettävä tiedoksi kiinteistönomistajille ja muille, joiden etua tai oikeutta suunnitelma koskee. Suunnitelmasta tulee lisäksi hankkia lausunto kunnalta, ELY-keskukselta sekä tarpeen mukaan muilta viranomaisilta. Suunnitelmasta voi tehdä muis­tuksen.

Rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä säädetään viestintämarkkinalain 106 §:ssä. Päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Korvaukset haitasta ja vahingosta määräytyvät joko viestintämarkkinalain 108 §:n tai lunastuslain kautta.

Ennen telekaapeleita vaarantavaan työhön ryhtymistä on työn suorittajan selvitettävä, si­jaitseeko työalueella telekaapeleita. Teleyrityksen on annettava maksutta tietoja telekaapelei­den sijainnista.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu sähköisen viestinnän sääntelyn koko­naistarkistusta. Keväällä 2013 lausuntokierroksella olleella luonnoksella hallituksen esityk­seksi tietoyhteiskuntakaareksi kumottaisiin muun muassa viestintämarkkinalaki ja koottaisiin ko. ”kaareen” nippu lukuisia erillislakeja. Uudessa tietoyhteiskuntakaaressa olisi edelleen säännöksiä rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudesta tehdä erimielisyystilanteessa pää­lös kaapelin, radiomaston ja tukiaseman sijoittamisesta toisen omistamaan tai hallitsemaan kiinteistöön tai rakennukseen.

Postilaki

Postilaissa (PostiL, 415/2011) on säännöksiä postilaatikon paikasta. Pientaloihin ja kerrosta­loihin sovelletaan eri kriteereitä (PostiL 43 §). Viestintäministeriöllä on oikeus antaa tarkem­pia määräyksiä kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta (PostiL 48 §) kuten myös paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikuntaesteisyydestä tai terveydentilasta johtuvien henkilö­kohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa.

Postilaatikon paikkaan tyytymätön asianosainen voi viedä asian kunnan rakennusvalvon­taviranomaisen päättäväksi (PostiL 44 §). Rakennusvalvontaviranomaisen tulee päätökses­sä ottaa huomioon muun muassa tarkoituksenmukaisen postitoiminnan vaatimukset ja vies-

tintäministeriön antamat määräykset. Rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta (PostiL 80 §).

4 Naapuruussuhteet

Eräistä naapuruussuhteista annettu laki (NaapSuhdeL, 26/1920) sisältää, huolimatta lain lähes satavuotisiästä, edelleen käytännössä sovellettavia säännöksiä, joilla on relevanssia myös rakentamisessa. Mainittakoon lain 5 §, jonka mukaan, ellei toisin ole sovittu, on katto, joka viettää toisen maalle, niin tehtävä, ettei vesi räystäältä sinne tipu. Tai 7 §:n säännös, joka koskee sopimusta, jolla on myönnetty poikkeaminen rakennuksen etäisyyttä toisen hallitsemasta tai omistamasta maasta tai rakennuksesta koskevista säännöksistä. Sopimus ei oikeusohjeen mukaan lakkaa olemasta voimassa, vaikka rakennus tai laitos, jota sopimus tarkoittaa, häviäisi tulipalossa tai muun ylivoimaisen tapahtuman johdosta, jos kohtuullisessa ajassa pääasiallisesti samanlainen rakennus tai laitos rakennetaan sen sijalle.

Edelleen elävää oikeutta on myös NaapSuhdeL 8 §. Säännöksen mukaan se, jolle oman tahi nautintaoikeudella hallitsemansa maan käyttämisestä johtuu haittaa naapurin alueelta tunkeutuvista juurista, olkoon oikeutettu ottamaan ne pois. Sama periaate koskee naapurin puolelta ulottuviin puiden oksiin, ellei omistaja kohtuullisessa ajassa siihen kehotuksen saatuaan niitä poista.

Niin sanottu immissiolupa käsitellään ympäristönsuojelulain (86/2000) kautta. Immissiolla tarkoitetaan naapurin kiinteistöltä, rakennuksesta tai huoneistosta aiheutuvaa kohtuutonta räsitystä ympäristölle haitallisista aineista, kuten noesta, liasta, pölystä, hajusta jne. Kohtuutoman räsityksen poistamista tai räsitystä aiheuttavan toiminnan lopettamista sekä vahingon korvaamista vaaditaan käräjäoikeudessa.

Naapuruussuhdelakia merkittävämmässä asemassa ovat ne monet eri lakeihin sisältyvät säännökset, joiden tavoitteena on turvata naapurien oikeudet intressit. Kaikentasoinen vuorovaikutuksen lisääminen oli maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä tavoitteita, erityisesti maankäytön suunnittelun yhteydessä. Mutta myös rakentamisasioita käsiteltäessä on naapureiden kuulemista koskeva sääntely merkinnyt naapurikiinteistöjen omistajille ja haltijoille kasvavia vaikutusmahdollisuuksia. Rakennuslupahakemuksen vireilletulosta ilmoittaminen on pääsääntönä, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta (MRL 133 §). Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Tarvittaessa tulee rakennuspaikalla toimittaa katselmus muun muassa rakennuksen ympäristön soveltavuuden selvittämiseksi.

Naapurien kuulemista koskevilla säännöksillä on relevanssia varsinkin muutoksenhakutilanteissa. Jos kuulemista on laiminlyöty, pidetään sitä tuomioistuimissa muotovirheenä, joka helposti johtaa lupapäätöksen kumoamiseen. Tämän johdosta on lupaviranomainen taipuvainen pikemminkin liioittelemaan kuulemisia kuin niitä karsimaan.

Valitusoikeutta koskevat säännökset ovat monimutkaisia ja usein myös tulkinnanvaraisia. Lupaviranomainen ei pysty välttämättä itse toteamaan, keille kaikille valitusoikeus eri lupatilanteissa kuuluu. Esimerkiksi tietyissä tilanteissa on asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajalle annettu valitusoikeus, vaikka normaalisti valitusoikeutta ei pelkän osakeomistuksen kautta tulekaan.

KHO 5.8.1986 t. 2863: Osakkeenomistajalla, jonka hallitsema huoneisto sijaitti muutostöiden alaisen porraskäytävän yläpuolella ja jonka poistumistiehen huoneiston muutos välittömästi vaikutti, oli valitusoikeus.

KHO 26.8.2002 t. 1951: Asunto-osakeyhtiölle oli myönnetty lupa rakentaa rivitaloja käsitteväälle yhtiön hallitsemalle kiinteistölle erillinen autokatos. Eräässä rivitalorakennus-

nessa asuvat yhtiön osakkeenomistajat hakivat muutosta rakennuslupapäätökseen vedoten siihen, että katos aiheuttaa heille haittaa mm. pimentämällä asuntoja. Kun otettiin huomioon, että lupapäätös kohdistui yhtiöön rakennusten omistajana, että hankkeessa oli kysymys voimassa olevan, katettujen autopaikkojen varaamista koskevan asemakaavamääräyksen toteuttamisesta, ja että asunto-osakeyhtiön puhevaltaa muutoksenhakuasiassa käyttää yhtiön hallitus, ei lupapäätöksen katsottu vaikuttavan valittajana olleiden osakkeenomistajien etuun MRL 192.1 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

5 Verotus ja tuet

Kiinteistövero

Kiinteistövero on kunnalle vuosittain suoritettava vero. Kiinteistöllä ymmärretään kiinteistöverolaissa (654/1992) itsenäistä maanomistuksen yksikköä, joka on merkitty tai olisi merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin.

Veroprosenttien osalta laki antaa kunnille vaihteluväliä. Kunnanvaltuusto määrää kiinteistöveroprosentin suuruuden vuosittain etukäteen vaihteluvälin puitteissa. Prosentit ovat erilaiset vakituisten asuinrakennusten, muiden asuinrakennusten, yleishyödyllisen yhteisön omistaman rakennuksen ja rakentamattoman rakennuspaikan kesken. Osittain tai kokonaan kiinteistöverosta on vapautettu muun muassa metsä ja maatalousmaa. Kunta ei suorita veroa omalla alueellaan omistamastaan kiinteistöstä. Metropolialueen neljätoista kuntaa koskee velvoite määrittää rakentamattoman rakennuspaikan verotusprosentti valtuuston määräämää yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeammaksi. Tällä pyritään tehostamaan rakennuskelpoisen maan saamista asuntotuotantoon.

Verohallinnolla on kiinteistöverolain 19 §:n perusteella oikeus tarvittaessa toimittaa kiinteistörekisterin pitäjän, kiinteistön sijaintikunnan rakennusviranomaisen tai kunnan muun viranomaisen tarkastettavaksi kiinteistöä koskevia tietoja mukaan lukien sen omistajan tunnistetiedot. Rakennusviranomainen on käytännössä kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Joissakin kunnissa on kunnan itsensä toimesta suoritettu kiinteistöjen systemaattista läpikäymistä ja tarkastamista, jotta kiinteistöverotuksen pohjatiedot on saatu päivitettyä ja kaikki veron määrään vaikuttavat seikat selville. Veron määrään vaikuttavat muun muassa maapohjan pinta-ala, rakennusoikeus, kaavatilanne, rantaoikeutta ja käyttötarkoitusta koskevat tiedot. Myös perusparannukset ja huomattavat korjaustoimenpiteet vaikuttavat kohottavasti kiinteistön arvostamiseen. Tällaiset systemaattiset selvitykset ovat tuoneet verotuksen piiriin myös kokonaan rekisterien ulkopuolelle jääneitä ja osin luvattomia rakennuksia. Erityisesti kunnissa, joissa on paljon loma-asutusta, ovat selvitykset kasvattaneet kiinteistöveron määrää moninkertaisesti yli sen, mitä selvitysten tekeminen on kunnalle maksanut. Lomarakennusten kiinteistöveroprosentti on vakituksia asuinrakennuksia korkeampi.

Maaseudun tuettu rakentaminen

Maataloutta ja maaseudun investointeja tuetaan eri tavoin. Osa tuesta on kansallista, osa suoraan EU:n asetuksilla säätelemää. Tilastokeskuksen mukaan vain yhdessä maakunnassa kahdestakymmenestä maatalouden tuotos kattaa sen tuotantokustannukset (2009). Myös valtaosa maatalouden tuotannollisesta rakentamisesta tapahtuu EU:n osalainoittamana. Uusi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma vuosiksi 2014–2020 on valmisteilla.

Rakentamisen tukea myönnetään maa- ja metsätalousministeriön kansallisena rahoituksena maatalouden tuotantotoimintaan, maaseudun yritystoimintaan, yhteisöllisiin hankkeisiin, porotalouteen ja luontaiselinkeinoihin sekä muihin kohteisiin. Eri toimintoja varten on omaa

erillissäätelyä. Kaikissa näissä on mukana erilaisia ja erityyppisiä rakentamisinvestointeja. Investointituki voidaan myöntää avustuksena, korkotukena, valtiontakauksena taikka näiden yhdistelmänä (L maatalouden rakennetuista 7 §, 1476/2007).

Jos tuettava toimenpide edellyttää luvan hankkimista viranomaiselta, tuen myöntämisen edellytyksenä on luvan esittäminen. Ja jos toimenpiteeseen sisältyy rakentamisinvestointi, on hakijan esitettävä rakentamista koskeva suunnitelma, josta käy ilmi rakentamisinvestoinnin toimivuus, tarkoituksenmukaisuus ja ympäristöön sopivuus (L maatalouden rakennetuista 13 §). Tuen myöntämisestä päättää ELY-keskus. Rakentamisinvestointia koskevalla päätöksellä hyväksytään rakentamista koskeva suunnitelma. Jos tuettava toimenpide edellyttää luvan hankkimista ja hakija ei ole tukipäätöksen tekohetkeen mennessä esittänyt lainvoimaista lupaa, voidaan tukipäätökseen ottaa ehto, jonka mukaan päätös raukeaa, jollei hakija esitä määräajassa sellaista lainvoimaista lupaa, joka mahdollistaa toimenpiteen toteuttamisen tukipäätöksen mukaisesti (L maatalouden rakennetuista 33 §).

Tuettava toimenpide on toteutettava pääsääntöisesti kahden vuoden kuluessa tuen myöntämisestä. Jos tukea rakentamisinvestointiin on myönnetty sellaisen MRL:ssä tarkoitetun luvan perusteella, joka ei ole saanut lainvoimaa, lasketaan määräaika kuitenkin lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulosta (L maatalouden rakennetuista 19 §). Rakentamisinvestoinnin toteutusaika (viimeisten erien maksatus) on joka tapauksessa huomattavasti lyhyempi kuin MRL 143 §:ssä säädetty rakennusluvan voimassaoloaika. MRL antaa aikaa rakennustöiden aloittamiseen kolme vuotta luvan lainvoimaiseksi tulosta ja töiden loppuunsaattamiseksi viisi vuotta. Töiden aloittamisaikaa voidaan vielä pidentää enintään kahdella vuodella ja loppuunsaattamista varten voi pidennys olla enintään kolme vuotta kerrallaan.

Maatalouden rakennetuista annetun lain 13 luku sisältää säännöksiä rakennustuotteen ennakko hyväksynnästä. Lain 57 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö tai ministeriön valtuuttama toimielin voi hakemuksesta myöntää ennakko hyväksynnän maatalousrakentamisessa käytettävälle rakennustuotteelle. Ennakko hyväksynnän hankkiminen on vapaaehtoista. Se myönnetään määräajaksi, joka on enintään viisi vuotta. Ennakko hyväksyntämenettely on poistumassa.

Jos suunnitelmat eivät täytä MRL:n vaatimuksia, on rahoittajalla mahdollisuus hylätä tukihakemus.

Eläinsuojelulainsäädäntö koskee myös eläimille tarkoitettuja tiloja. Eläinsuojelulain (247/1996) 4 §:n mukaan on eläimen pitopaikan oltava riittävän tilava, suojaava, valoisa, puhdas ja turvallinen sekä muutoinkin tarkoituksenmukainen ottaen huomioon kunkin eläinlajin tarpeet. Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä eläimen pitopaikalle asetettavista vaatimuksista. Myös maa- ja metsätalousministeriöllä on valta antaa tarkempia määräyksiä.

Esimerkiksi hevostallien osalta tulevat siirtymäkauden jälkeen 1.1.2014 voimaan myös vanhoja talleja koskevat vähimmäiskokomääräykset. Uusien tallien osalta määräykset ovat olleet voimassa jo 1.1.2001 alkaen. Jos tallin rakentamiseen haetaan investointitukea ELY-keskukselta, sovelletaan tarkempia vaatimuksia muun muassa käytäväreikeyksistä ja oviaukoista.

Suomen rakentamismääräyskokoelma ei varsinaisesti sääntele eläinten pitoa. Tarkempia vaatimuksia eläinten pitopaikasta annetaan eläinsuojeluasetuksessa (396/1996) sekä lukuisissa valtioneuvoston asetuksissa. Sikojen, turkiseläinten, kanojen ja hevosten suojelusta on kustakin annettu omat valtioneuvoston asetukset. Eläinsuojeluasetuksessa asetetaan vaatimuksia myös pitopaikan puhtaudesta ja hygieniasta. Pitopaikka ja siihen liittyvät sellaiset laitteet, joista eläinten terveys ja hyvinvointi riippuvat, on tarkastettava vähintään kerran päivässä. Viat on korjattava välittömästi ja, jollei se ole mahdollista, on ryhdyttävä muihin tarpeellisiin ja turvaaviin toimiin (EläinsuojeluA 1 ja 4 §). Tilojen puhtaana- ja kunnossapitovelvollisuus on merkittävästi tiukempi kuin maankäyttö- ja rakennuslaista on johdettavissa.

Harmaan talouden torjunta

Osana harmaan talouden torjuntaa tiukennetaan 1.7.2014 voimaan tulevalla lain muutoksella velvollisuuksia antaa rakennustyömaan työntekijöitä ja urakkaa koskevia tietoja. Verotusmenettelystä annetun lain uuden 15 b §:n (363/2013) mukaan on työturvallisuuslain 7 §:ssä tarkoitettujen yhteisen rakennustyömaan pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan toimitettava kuukausittain Verohallinnolle yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työsuorittajista samoin kuin työnantajista ja vuokratyönteettäjistä tarpeelliset yksilöinti- ja yhteystiedot. Jos työmaalla ei ole pääurakoitsijaa tai muuta päätoteuttajaa, sovelletaan velvollisuutta rakennuttajaan.

Jos rakennuttajana on luonnollinen henkilö eikä rakennustyö liity hänen harjoittamaansa yritystoimintaan, on tiedonantovelvollisuus kertaluonteinen ja kytketty kohteen loppukatselmukseen. Myös maksetuista palkoista ja muista vastikkeista tulee toimittaa tieto ennen MRL:ssa tarkoitettua rakennuksen käyttöönottoa edeltävää loppukatselmusta. Rakennuttajana toimivan luonnollisen henkilön on esitettävä katselmuksen yhteydessä rakennusvalvontaviranomaiselle Verohallinnon antama todistus tiedonantovelvollisuuden täyttämisestä. Jos todistusta ei esitetä, rakennusvalvontaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava asiasta Verohallinnolle. Luonnollisen henkilön kevennetty tiedonantomenettely ei vaikuta omakotityömaalla toimivien urakoitsijoiden ilmoittamisvelvollisuuteen. Siihen sovelletaan työmaan päätoteuttajaa koskevia velvoitteita.

Myös kiinteistöön kohdistuvia kunnostus- ja korjaustöitä koskee tiedonantovelvollisuus. Sen sijaan itsenäinen suunnittelu, valvonta ja muu niihin verrattava palvelu eivät kuulu tiedonantovelvollisuuden piiriin. Jos urakka- tai vastaavassa sopimuksessa on sovittu, että suunnittelu tilataan rakentamispalvelun suorittavalta yhtiöltä, myös suunnittelun katsotaan kuuluvan tiedonantovelvollisuuden piiriin. Kiinteistöhoito ja huoltotyöt eivät ole rakentamispalvelua ja ne jäävät tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle.

Rakennus- ja huoneistotiedot sekä arkistointi

Väestötietojärjestelmästä annetun lain (661/2009) mukaan väestötietojärjestelmä on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tiedot muun muassa rakennuksista ja huoneistoista (RH-tiedot). Rakennuksesta järjestelmään tallettavista tiedoista säädetään lain 15 §:ssä ja huoneistotiedoista 16 §:ssä.

Muun muassa kunnan viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve. Tiedot on ilmoitettava kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston yksilöinti- ja tunnistetietoineen (L väestötietojärjestelmästä 25 §).

Väestörekisterikeskus voi sopia kunnan kanssa, että kunta vastaa rekisterinpitäjänä alueensa rakennushankkeita, rakennuksia ja huoneistoja koskevien tietojen lisäämistä, muuttamista tai korjaamista koskevien rekisterimerkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään (L väestötietojärjestelmästä 22.5 §).

Arkistolaki (831/1994) koskee myös kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä. Arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista (ArkistoL 9 §). Rakentamista tarkoitaviin lupiin liittyvät asiakirjat, mukaan luettuna pääpiirustukset, ovat pysyvästi säilytettäviä. Rakennusluvassa mahdollisesti määrättävät ja viranomaiselle toimitettavat erityissuunnitelmat eivät ole pakollisesti arkistoitavia (MRL 134.3 §). Osa kunnista ne arkistoi, osa taas ei. Rakennuksen suunnitelmia koskeva Suomen rakentamismääräyskokoelman osa A2 (2002) sen sijaan edellyttää, että arkistoitavien pääpiirustusten tulee tarkoin vastata toteutunutta ra-

kentamista (RakMK A2 määräys 5.2.1). Rakennustyön aikana on tavallista, että suunnitelmiin tulee pieniä muutoksia, joita hyväksytään ilman erillistä lupamenettelyä. Suunnitelmista poikkeamiseen voidaan suostua, jollei poikkeaminen sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset huomioon ottaen merkitse luvan merkittävää muuttamista eikä poikkeaminen vaikuta naapurien asemaan (MRA 79 §). Toistaiseksi ei ole vielä yleistä, että rakennuksen käyttöönoton jälkeen rakennusvalvonnan arkistoon saataisiin RakMK A2:n edellyttämiä ns. *as built* -piirustuksia. Jotta saisi kokonaiskuvan toteutuneesta rakennuksesta, joutuu usein vertaamaan lukuisia eri vaiheissa hyväksytyjä ja arkistoituja piirustuksia.

Lahden kaupunki on saanut ensimmäisenä Suomessa arkistolaitokselta määräaikaisen luvan asiakirjojen säilytykseen yksinomaan sähköisessä muodossa. Sitä mukaa kun rakentamista tarkoitettavien lupien käsittelyyn saadaan sähköisiä prosesseja ja Lahden mallin mukaan kunnan tiedonohjaussuunnitelmat aukottomiksi, on mahdollisuus siirtyä elektronisiin arkistoihin. Arkistointi helpottuu ja mahdollistaa paremman asiakaspalvelun. Piirustusarkistojä käytetään laajalti. Muun muassa kiinteistönvälittäjät niitä tarvitsevat. Samoin kun rakennuksia lähdetään korjaamaan ja niihin tehdään muutoksia, on rakennusvalvonnan arkisto usein luotettavin lähde. Piirustusarkistojen käyttö tutkimuksellisiin tarkoituksiin on myös lisääntynyt.

6 Johtopäätöksiä

Rakentamista tarkoitettavien hankkeiden lupasääntely ja -hallinto on kiinteä osa alueiden käytön ohjausjärjestelmää. Alueiden käytön suunnittelu on trendinomaisesti tarkentunut ja vaikutusaltaan laajentunut. Myös EU-oikeus on tuonut 2000-luvulla lisääntyvästi huomioon otettavaa sääntelyä. Osittain kysymys on menettelyllisestä normistosta, eurooppalaisesta hallintotavasta. Osittain kysymys on direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetyistä vaatimuksista, kuten vaikka luontodirektiivin kautta tapahtuneesta luonnonsuojelulain tiukentumisesta. Osittain on kysymys välittömästi sovellettavista EU-tason asetuksista, kuten rakennustuoteasetuksen osalta.

Valtaosin on kuitenkin kysymys kansallisen tason ratkaisuisista ja tavasta säännellä. Huolimatta normitalkoiden kaltaisista pyrkimyksistä ei normistoa ole karsittu, vaan sitä on tullut rakentamiseen koko ajan lisää. Osa rakentamista koskevasta sääntelystä tapahtuu kuntatasolla. Kuntakaavoissa annetaan merkittävän paljon rakentamiseen vaikuttavia määräyksiä. Puhutaan juridisesti ne eivät ole normeja, vaan asemakaava on luonteeltaan hallintopäätös. Siitä taas seuraa, ettei Suomen perustuslain (107 §) normikontrolli tule kysymykseen. Asemakaavan ja sen määräysten lainmukaisuus tulee arvioitavaksi riippumattomalla tavalla ainoastaan silloin, kun kunnassa tehdystä kaavapäätöksestä valitetaan. Valituskaavat muodostavat kaikista kuntien kaavapäätöksistä vain murto-osan.

Myös kuntien rakennusjärjestyksissä annetaan kuntakohtaisia rakentamista koskevia määräyksiä. Rakennusjärjestyksen määräyksiä täydennetään usein erityyppisillä rakentamistapaohjeilla. Rakentamistapaohjeet eivät yleensä nauti samantapaista sitovuutta kuin itse rakennusjärjestyksen määräykset. Niitä kuitenkin sovelletaan usein ikään kuin niillä olisi sitovan määräyksen status. Sitovuutta ohjeet voivat saada tontinluovutusehtojen kautta silloin kun rakentaminen tapahtuu kunnan luovuttamalle maalle.

Rakentamista koskeva lupajärjestelmä on selkeimmillään silloin kun kysymys on ajanmukaisesta asemakaavasta, jonka mukaisesta rakentamishankkeesta on kysymys. Kaavoituksen yksityiskohtaistuminen on kuitenkin johtanut lisääntyvään poikkeamisten tarpeeseen. Koska poikkeaminen, myös vähäiseksi tulkittava, edellyttää aina erityistä syytä, teettää se lisätyötä sekä luvan hakijalle että poikkeamisen sallittavuutta harkitsevalle viranomaiselle. Ilman naapurin suostumusta ei myöskään voida yleensä poiketa vähäisesti, jos poikkeaminen objektiivisesti loukkaa naapurin etua.

Huomattavan paljon epäselvyyttä on aiheuttanut rajanveto valtion ja kunnan poikkeamistoimivallan välillä. Erityisesti rantarakentamisen kohdalla ovat ELY-keskukset menestyneet hyvin valituksissaan kunnissa tehdyistä päätöksistä. Toisaalta on tilanteita, joissa vuosia kestäneen toimivaltakiistelyn jälkeen on itse kiistelyn kohteena ollut hanke voitu toteuttaa kuta kuinkin siinä muodossa, joka oli lupahakemuksena esillä jo alun perin. Hanke on pysynyt sisällöltään samanlaisena, vaikka luvan myöntäjä on vuosia kestäneen valitusprosessin kautta voinut vaihtua.

Valitusoikeutta koskevat säännökset ovat lupa-asioissa monimutkaisia. Rakentamisessa aikataulut ovat tärkeitä. Pitkällekin suunniteltu rakentamishanke voi jäädä kokonaan toteuttamatta, jos uhka mahdollisesta valituksesta arvioidaan todelliseksi eikä etukäteen pysty arvioimaan, tulisiko valitus tutkituksi. Töiden aloittamisoikeutta koskeva säännös (MRL 144 §) helpottaa tilannetta. Säännöksen mukaan lupaviranomainen voi oikeuttaa rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Menettely edellyttää hyväksyttävän vakuuden asettamista ja perusteltua syytä eikä täyttämöpano saa tehdä muutoksenhakua hyödyttömäksi. Aloittamisoikeutta käytetään paljon. Aloittamisoikeus ei kuitenkaan ulotu poikkeamispäätöksiin. Jos rakennushanke edellyttää poikkeamispäätöstä, voidaan rakennuslupa myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamispäätöksen perusteella. Rakentamista ei saada kuitenkaan aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on lainvoimainen (MRA 89 §). Koska valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ulottuu laajemmalle kuin valitusoikeus rakennusluvasta, on riski valituksen aktualisoitumisesta periaatteessa suurempi.

Rakentamisen laatua ja vastuuta koskeva sääntely hajautuu julkisoikeudelliseksi ja yksityisoikeudelliseksi. Yksityisoikeudellinen laadun sääntely perustuu lähtökohtaisesti sopimusvapauden varaan. Sopimusvastuun rinnalla on kuitenkin pakottavaa lainsäädäntöä, jolla turvataan asunnon ja kiinteistön ostajan asemaa. Virhevastuuta koskevat pakottavat elementit ovat samankaltaisuudestaan huolimatta osin erilaiset riippuen kaupan tai muun luovutuksen kohteesta. Asunnon ostajan kannalta tilanne on hämmentävä. Asuntokauppaa ei harkita siitä lähtökohdasta, mitä lainsäädäntöä eri kaupantekotilanteissa tullaan soveltamaan. Myös myyjäpuolen oikeusturvan laajuus ja sisältö riippuu osittain siitä, onko kysymyksessä puhdas kiinteistökauppa, talopakettikauppa, vuokraoikeuden siirto, käytetyn asunnon kauppa asunto-osakeyhtiössä tai osaomistusyhteisössä vai uuden asunnon kauppa. Uuden asunnon kaupassa tilanne on erilainen siitä riippuen, onko kysymys rakentamisvaiheen aikaisesta kaupasta vai valmiiksi rakennetun asunnon kaupasta.

Urakointia koskeviin sopimuksiin sisältyy usein viittaus rakennusalan yleisiin sopimusehtoihin (YSE). Suunnittelua koskevissa toimeksiantosopimuksissa käytetään yleensä konsultti-toiminnan yleisiä sopimusehtoja (KSE).

Yksityisoikeudellisen sääntelyn ja yhteiskunnan asettamien vaatimusten yhteinen nimittäjä on yllättävän usein maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annetut täsmentävät rakentamista koskevat määräykset. Tilanne on paradoksaalinen. Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee julkisen edun näkökulmasta sääteessään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi rakennustoiminnan valvomisen yleisen edun kannalta (MRL 124 §). Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa rakentamiselle pitkälle meneviä, myös hyvään laatuun tähtääviä vaatimuksia mitä moninaisimmista seikoista (MRL 117 §, 117 a–117 g §:t). Kaiken kattavasti määrätään lisäksi noudattamaan hyvää rakennustapaa. Mutta näiden laadullisten vaatimusten täyttymisestä huolehtiminen ei varsinaisesti kuulu viranomaiselle, vaan rakennushankkeeseen ryhtyvälle (MRL 119 §). Hankkeeseen ryhtyvän tehtävänä on erilaisten sopimus- ja toimeksiantojärjestelyjen avulla varmistaa, että maankäyttö- ja rakennuslain sekä sitä täydentävien alemman tason normien sisältö toteutuu. Hankkeeseen ryhtyvän käytössä ei kuitenkaan ole mitään julkiselle vallalle kuuluvia pakottavia keinoja, vaan kysymys on pitkälti sopimusoikeudellinen.

Rakennusvalvonta ei voi pakottaa noudattamaan yksityisoikeudellisia sopimuksia. Rakentamista koskevat sopimukset sidotaan yleensä julkisoikeudellisesta sääntelystä peräisin olevaan normistoon. Jos rakentamisen yksityiskohtiin saakka ulottuvia sopimuksia ja toimeksiantoja laiminlyödään, ei viranomaisella ole toimivaltaa velvoittaa niitä noudattamaan. Rakennusvalvonnan toimivalta hyvään lopputulokseen pääsemisen kannalta on välillistä. Viranomainen kohdistaa vaatimuksensa, siltä osin kuin yleisen edun vuoksi säädettyihin tavoitteisiin ei päästä, ensisijaisesti hankkeeseen ryhtyvään. Hankkeeseen ryhtyvä voi syystä olla ymmällään, koska hän vuorostaan kokee, että yhteiskunnan tulisi velvoittaa niitä, jotka ovat oikeasti laiminlyöneet tehtäviensä. Käytännössä vain vastaava työnjohtaja ja pieneltä osin suunnittelija ovat tahoja, joiden karkeisiin laiminlyönteihin voi viranomainenkin puuttua suoraan. Mutta muutoin viranomainen esittää vaatimuksensa aina rakennushankkeeseen ryhtyvälle tai kiinteistön omistajalle tai haltijalle.

Johtopäätös edellä olevasta on, että sopimusvastuun toteutuminen riippuu viime kädessä siitä, ovatko yhteiskunnan rakentamiselle asettamat vaatimukset täyttyneet vai eivät. Vaatimusten täyttymisen todentuminen kuuluu tietyiltä osin rakennusvalvonnalle, mutta huomattavalta osin se jää hankkeeseen ryhtyvän itsensä tehtäväksi. Jos alioikeus katsoo, ettei esimerkiksi rakennus kaikilta osin täytä voimassa olevia palomääräyksiä, vaikka rakennus on rakennettu myönnetyn luvan mukaisesti, herää kysymys, onko viranomaisen toiminta ollut ja missä määrin virheellistä. Jos viranomaisen katsottaisiin toimineen virheellisesti, ei vahingonkorvauksen tai muun hyvityksen saaminen julkiselta vallalta ole kuitenkaan todennäköistä. Viranomaisen virheellisen toiminnan pitää olla tahallista tai ylittää lievän tuottamuksen tunnusmerkit ("milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu").

Ilman merkittävää julkisen rakennusvalvonnan voimavarojen kasvattamista ei ole mielekästä säilyttää julkiselle vallalle nykyistä suurempaa vastuuta rakentamisen laadusta. Voi myös kysyä, toisiko julkisen valvonnan lisääminen nykyisestä olennaista hyötyä.

Vastuun pitää toimiakseen kanavoitua sinne, missä rakennushankkeen tasosta, tavoitteista ja yksityiskohdista oikeasti päätetään ja voimavarat hankkeeseen osoitetaan. Periaatteessa maankäyttö- ja rakennuslaki näin tekeekin säätäessään perushuolehtimisvelvollisuuden rakennushankkeeseen ryhtyvälle (MRL 119 §).

Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei vastuullisia tekijöitä, jotka hankkeeseen ryhtyvä on hankkeen suunnitteluun ja toteutukseen kiinnittänyt, suinkaan aina saada laiminlyönneistensä tai osaamisvajeistansa vastuuseen. Joka tapauksessa lakivyyhti, joka sisältää yksityisoikeudellisia ja sopimusvapauteen kuuluvia elementtejä, joita vuorostaan on takaisinkytketty julkisoikeudelliseen sääntelyyn, on vaikeasti hallittavissa.

Eräs ratkaisu saattaisi olla virhe- tai vastaavien vakuutusjärjestelyjen voimakkaampi mukaan saaminen. Monissa Euroopan maissa rakentamisen laadun valvonta tapahtuu pitkälti vakuutusyhtiöiden toimesta. Vakuutusyhtiöt toimivat samantapaisesti kuin vaikkapa alusten luokittelulaitokset ja merenkulkuvakuuttajat. Alusvakuutusta ei saa ennen kuin luokituslaitoksen (esim. *Lloyd's* tai *Det Norske Veritas*) tai vastaavan toimesta alus on huolella tarkastettu ja sen ominaisuudet tiedossa. Esimerkiksi Ranskassa ja Belgiassa rakennustarkastus on vakuutusyhtiöiden hoitamaa toimintaa, Ranskassa osin pakollista ja Belgiassa vapaaehtoista. Vakuuksien saaminen rakennusta vastaan on vaikeaa, ellei ole esittää vakuutusyhtiön dokumenttia. Vakuutusyhtiöt käyttävät rakennuksia tarkastaessaan omia standardejansa ja normeja, jotka usein ovat paljon pitemmälle meneviä kuin toiminnallisiksi muuttuneet julkisen vallan antamat rakentamismääräykset.

Vakuutusmallia vastaan puhuu taas sen suhteellinen kalleus. Suomessa julkinen rakennusvalvonta on halpaa ja maksaa keskimäärin alle prosentin itse rakentamisinvestoinnista. Pitemmän päälle olisi kaikkien toimijoiden etu, jos paremmin resursoidulla julkisella rakennusvalvonnalla pystyttäisiin rakentamisen laatutasoa nostamaan.

Lähdeluettelo

- HE 14/1994 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle asuntokauppaa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 58/1997 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuntokauppalain muuttamisesta.
HE 101/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 265/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistömuodostamislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
HE 81/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
Hurmeranta, Ulla, Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi, RY Rakennettu Ympäristö 3/2011.
Inkinen, Johanna, Rakennushankkeeseen ryhtyvän ja pääsuunnittelijan sopimuksenulkoisen vastuu, Helsinki 2013.
Juvonen, Janne, Lapinlampi, Toivo, Energiakaivo. Maalämmön hyödyntäminen pientaloissa. Ympäristöministeriö Ympäristöopas 2013.
Jääskeläinen, Lauri
 - Virhevastuu ja pakottavat keinot, Rakennustarkastuskirja , Vammala 2004.
 - Valitusoikeuksista maankäyttö- ja rakennuslain lupa-asioissa, RY Rakennettu Ympäristö 3/2011.
 - Purkamisen lupasäätely–mikä on muuttunut, RY Rakennettu Ympäristö 1/2012.
 - Mitä on normihierarkia, RY Rakennettu Ympäristö 2/2012.
 - Lupajärjestelmän muutokset vuoden 2013 alusta, RY Rakennettu Ympäristö 3/2013.*Kauppinen, Jyrki*, Ympäristöministeriön asetus 4/13 rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä, RY Rakennettu Ympäristö 3/2013.
Kinnunen, Helena, Kuhanen, Petteri, Hometalo–kuka vastuussa? Joutsa 1997.
Klementjeff, Pia, 50 kysymystä YSEstä, Rakennustieto Oy 2013.
Martinkauppi, Kirsi, Rakennustuoteasetus, Jyväskylä 2012.
Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2003.
Nevala, Tapio, Asuntokauppalaki, Helsinki 2005.
Nissinen, Sirkka, Sähköiset palvelut Lahden seudun rakennusvalvonnassa, RY Rakennettu Ympäristö 4/2013.
Oikarinen, Seija, Tuettu rakentaminen maaseutumaisemassa, RY Rakennettu Ympäristö 3/2012.
Oksanen, Antero, Laine, Ville, Kaskiaro, Kim, Urakkasopimukset, 2. painos Hämeenlinna 2011.
Seppälä, Mika, Ympäristönsuojelulaki ja rakentaminen, Rakennustarkastuskirja, Vammala 2004.
Wähä, Susanna, Rakennussuojelua koskeva lainsäädäntö uudistui, mikä muuttui? RY Rakennettu Ympäristö 1/2011.

Oikeustapaukset ja muut päätökset

KKO 1985 II 39

KKO 1998:9

KKO 2008:62

KKO 2006:56

KHO 1977 A II 47

KHO 1981 A II 54

KHO 1988 A 63

KHO 1991 A 72
KKO 1992:9
KHO 2003:30
KHO 2003:97
KHO 2005:77
KKO 2005:96
KHO 2006:96
KHO 2006:97
KHO 2008:12
KHO 2009:7
KHO 2011:105
KHO 2013:25
KHO 2013:43
KHO 2013:60

KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS)

KHO 5.8.1986 t. 2863
KHO 26.8.2002 t. 1951
KHO 12.12.2008 t. 3237

Kouvolan hovioikeus 2.9.2009 ratkaisu 879

Kuluttajariitalautakunta 18.4.2008, dnro 3423/80/06
Kuluttajariitalautakunta 1.12.2005
Kuluttajariitalautakunta 4.12.2000
Kuluttajariitalautakunta 7.9.2001